

# Situasjoner, skjønnsutøvelse og strategier

*Om arbeidsprosessen med  
arbeidsevnevurderinger i NAV*

Maria Gussgard Volckmar-Eeg



Masteroppgave i sosiologi  
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Juni 2015



# Situasjoner, skjønnsutøvelse og strategier:

Om arbeidsprosessen med arbeidsevnevurderinger i NAV

Maria Gussgard Volckmar-Eeg

*Masteroppgave i sosiologi*

*Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi*

*Universitetet i Oslo*

*Juni 2015*

© Maria Gussgard Volckmar-Eeg

2015

Situasjoner, skjønnsutøvelse og strategier:

Om arbeidsprosessen med arbeidsevnevurderinger i NAV

Maria Gussgard Volckmar-Eeg

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo.

# Sammendrag

Arbeidsevnevurdering er et arbeidsverktøy som både skal sikre likebehandling og individretting i brukeroppfølgningen, og fyller både en kontroll- og tjenestefunksjon.

Oppgaven tar for seg prosessen med arbeidsevnevurdering på et lokalkontor i NAV. Gjennom et seks måneders feltarbeid på et lokalkontor og gjennomgang av strategiske dokumenter og verktøy, undersøkes det hvordan arbeidsevnevurderinger som prosess gjennomføres på NAV-kontoret. Med utgangspunkt i teorier om koordineringsmekanismer, handlingslogikker og skjønn går jeg nærmere inn i hvordan prosessen gjøres: I hvilken grad åpnes det for skjønnsutøvelse, og hvordan håndterer de ulike veilederne dette?

Metaforene *kart* og *terreng* benyttes som analytiske kategorier for å beskrive de forhåndsdefinerte rutinene og de tilpasningsbaserte tilnærmingene i prosessen med AEV. Disse er delvis overlappende, noe som medfører at det oppstår situasjoner der veilederne må utøve skjønn. Fire slike situasjoner defineres: *kompleksitetssituasjoner*; det finnes flere, dels koflikterende regler og en må velge mellom dem eller rangere dem, *tilpasningssituasjoner*; det finnes ikke en regel som dekker, men som dekker noe av det og som tilpasses gjeldende sak, *ubelyste situasjoner*; det finnes en regel som dekker, men en vet for lite om det aktuelle tilfellet til å anvende regel på riktig måte, og *avvisningssituasjoner*; det finnes en regel som dekker, men den blir avvist.

De forskjellige veilederne forholder seg ulikt til situasjonene i prosessen med AEV der de må utøve skjønn. Tre idealtypiske strategier for håndtering av skjønnsutøvelse defineres ut fra at veilederne orienterer seg etter ulike kart og i varierende terreng. Hjelperstrategien, spesialiststrategien og den erfaringsbaserte strategien. Ensrettingen av strategiene forsterkes gjennom de strukturelle skillelinjene og møtepunktene på kontoret og i prosessen. Disse gjør at de ulike gruppene veiledere i stor grad interagerer internt i sin gruppe, og minimalt med veiledere med andre perspektiver og brukergrupper enn seg selv. Unntaket er ungdomsteamet som er sammensatt av forskjellige veiledere som sammen utøver en form for drøftende og prosessuelt skjønn basert på rådgivning og samarbeid.



# Forord

Proessen fra idé til ferdig bearbeidet tekst har vært lang, lærerik, krevende, men i all hovedsak utrolig spennende. I likhet med NAV-veilederne prosess med arbeidsevnevurderingen har også mitt prosjekt vært preget av vurderingssituasjoner rundt informasjonsinnhenting, analyse og tolkning. Mine egne opplevelser med utformingen av denne oppgaven har gitt meg mulighet til å se situasjonen veilederne befinner seg fra et annet og bredere perspektiv. Jeg ønsker å rette en stor takk til case-kontoret mitt og alle de ansatte der. Dere har åpnet arbeidsplassen deres for meg og mine spørsmål, selv i de mest hektiske og krevende situasjonene. Uten deres velvilje ville oppgaven aldri blitt slik den ble. Jeg vil også takke de på direktorats- og fylkesnivå som har tatt seg tid til å drøfte oppgave, problemstilling, NAV-systemet og tilgang med meg. Det har bidratt til både økt forståelse og en god inngangsport.

Jeg vil også takke veilederne mine, Fredrik Engelstad og Tone Alm Andreassen for all hjelp, støtte og veiledning underveis. Takk til Fredrik for at du alltid har stilt opp når jeg har hatt behov. Du har vært en solid faglig støttespiller og bidratt med gode og interessante perspektiver knyttet til oppgaven. Takk til Tone for å ha delt av din kunnskap på feltet, og for å ha svart på store og små problemstillinger.

Takk til mamma og pappa for gjennomlesing og tilbakemeldinger, og til Torunn for hjelp med korrektur. Tusen takk til Magnus, som både har støttet en til tider stressa masterstudent, og også har stilt opp som diskusjonspartner, korrekturleser, kokk og vaskehjelp. Uten deg hadde jeg nok ikke fått det til.

Til alle som på ulike vis har stilt opp iløpet av det siste året: takk!





# Innhold

Innledning	1
NAV	1
Arbeidsevnevurderinger	2
Likebehandling og individretting	3
Problemhorisont	4
Oppbygning av oppgaven	5
Teoretiske perspektiver: koordineringsmekanismer, handlingslogikker og skjønnsutøvelse	7
NAV: Byråkrati, organisering, arbeidsprosesser og skjønn – hva vet vi?	9
Koordinering og samhandling	14
<i>Kart og forhåndsdefinerte rutiner</i>	15
<i>Terreng, problemløsning og tilpasning</i>	19
Skjønn	23
Forskningsspørsmål	26
Metode	27
Data	28
<i>Metodologi</i>	28
<i>Utvalg og tilgang</i>	29
<i>Deltagende observasjon</i>	35
Analyse	40
<i>Hermeneutikk og spørsmål som verktøy</i>	40
<i>Fremgangsmåte</i>	42
Forskningsetikk og retningslinjer	44
Mitt prosjekt	45
Avslutning	48
Arbeidsevnevurdering og prosessen	51
Arena	51
Arbeidsevnevurdering og <i>Standarden</i>	52
Situasjoner – kart og terreng	57
Behovsvurdering, formål og bruksområde	58
	ix

<i>Tidspunkt</i>	58
<i>Brukerløp</i>	62
Informasjonsgrunnlag	65
<i>Opplæring og gode vurderinger</i>	65
<i>Egenvurdering og samtale</i>	67
Ressursprofil	69
Helhetsvurdering og innsatsgruppe	72
<i>Vektlegging</i>	72
Kontroll	74
Situasjoner	76
<i>Kompleksitetssituasjoner</i>	77
<i>Tilpasningssituasjoner</i>	79
<i>Ubelyste situasjoner</i>	80
<i>Avvisningssituasjoner</i>	82
Konklusjon	83
<b>Strategier – ulike kart og varierende terreng</b>	<b>85</b>
Strategier	86
<i>Hjelperstrategien</i>	87
<i>Spesialiststrategien</i>	90
<i>Den erfaringsbaserte strategien</i>	94
Spesialisering og koordinering – samhandling	97
Konklusjon	103
<b>Oppsummering og konklusjon</b>	<b>105</b>
<b>Litteratur</b>	<b>111</b>
<b>Vedlegg</b>	<b>121</b>
1. <i>Prosjektvurdering NSD – kommentar</i>	123
2. <i>Utdrag fra feltnotat fra teammøte i ungdomsteamet</i>	125





# Innledning

Medieoppslag og ulike rapporter, nå senest Vågeng-utvalgt (2015), setter søkelyset på NAV og særlig hvordan NAV fungerer for å få folk i arbeid. Vågeng-utvalget trekker frem at det særlig på statlig side er innført en rekke standardkrav og prosedyrer (2015, s. 143). Videre pekes det på at slik standardisering og prosedyrestyring kan bidra til kvalitetssikring av brukeroppfølgningen. Jeg vil i denne studien problematisere bruk av slike standardkrav i forhold til den skjønnsutøvelse som må nyttes i det enkelte tilfellet.

## NAV

Nav er en av Norges store offentlige organisasjoner, men også en relativt ny organisasjon innen offentlig forvaltning. De forvalter en tredjedel av overføringene fra statsbudsjettet, og er en stor arbeidsgiver med ca 19 000 ansatte fordelt som 14 000 statlig og 5000 kommunalt ansatte. NAV-reformen ble vedtatt av stortinget i 2005, og NAV ble etablert 1.6.2006.

Reformen innebar en sammenslåing av Aetat og Trygdeetaten, og et partnerskap som ble etablert mellom disse statlige etatene og de kommunale sosialkontorene i 2005-2010. NAV fungerer blant annet som sikkerhetsnett for de av oss som i korte eller lengre perioder står utenfor det ordinære arbeidslivet. De forvalter lover og regler om stønader og ytelser i forbindelse med blant annet sykepenges, pensjoner og sosialhjelp. NAV er med andre ord blitt gitt et viktig samfunnsoppdrag. Samtidig blir det stilt krav om effektiv og hensiktsmessig forvaltning av pengene. NAV-reformen introduserte nye styringsprinsipper, som mål- og resultatstyring, standardisering av servicenivå og normerte saksbehandlingstider, og skulle bidra til å effektivisere saksproduksjonen og sørge for en mer brukerorientert tjenesteyting (Jessen J. T., 2010, s. 146).

De tre hovedmålsettingene ved NAV-reformen var flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, forenkle for brukere og tilpasse til brukernes behov samt få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (Fevang, Markussen & Røed 2014). NAV-reformen fokuserte på at det skulle være én dør inn til velferdstjenestene, samt en tverrfaglig og helhetlig arbeidsmåte, individuell oppfølging for brukerne, raske avklaringer og fokus på ordinært arbeid (Andreassen & Fossestøl, 2009). Reformen har blitt evaluert og studert flere ganger. Flere peker på at det finnes tegn på at målene for reformen ikke har blitt nådd, men at det kanskje er for tidlig å konkludere for reformen som helhet og for målsettingen om

brukermedvirkning og et helhetlig tjenestetilbud (Fevang m.fl. 2014, Andreassen m.fl. 2011, Askim m.fl. 2010, Andreassen & Fossetøl 2009, Askim m.fl. 2009).

I tillegg til å være en stor organisasjon med omfattende mål, er NAV også en organisasjon sammensatt av flere tradisjoner. Christensen m.fl. (2010, s. 61) skriver at de tre tidligere enhetene som i dag utgjør NAV har vært preget av hver sine perspektiver: Trygdeetaten som sterkt regelorientert, Aetat som mer konsekvensorientert og en skjønnsbasert sosialetat. NAV er i dag oppdelt i tre hoveddeler: tjenestelinjen, ytelseslinjen og økonomilinen. NAV-kontorene ligger under tjenestelinjen i NAV. På lokalkontorene vektlegges veiledning og tett oppfølging, mens ren saksproduksjon er lagt til spesialenheter som blant annet forvaltningsenhetene (Hellevik & Jessen, 2010). NAV kan karakteriseres som en byråkratisk organisasjon, med vekt på arbeidsdeling, saklighet, regelstyring, dokumentasjon og saksdokumenter. Ulike forståelser av byråkratiet vil beskrives nærmere i neste kapittel.

I NAVs virksomhetsstrategi 2011-2020 (NAV, 2011) er det vektlagt hvordan NAV som organisasjon skal følge «felles og tydelige krav til kvalitet og like arbeidsprosesser», at de skal «sikre stabil måloppnåelse og likebehandling uavhengig av hvor brukeren bor», og «sikre at oppfølgingen er tilpasset den enkeltes forutsetninger og arbeidslivets behov». For å oppnå mål om likebehandling og individretting har det blant annet blitt innført en «standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning», der arbeidsevnevurdering spiller en stor rolle.

«Standardisering for å oppnå kvalitet, kostnadseffektivitet og likebehandling vil ikke minst være viktig med tanke på at det finnes over 450 NAV-kontor av ulik størrelse og varierende kompetanse blant de ansatte. Omfattende bruk av standardisering kan på den annen side føre til at det blir vanskelig for NAV-veilederen å prioritere og å oppnå god tjenestetilpasning rundt den enkelte bruker, med risiko for at brukeren får et tilbud som vedkommende ikke kan dra nytte av» (Vågang-utvalget, 2015, s. 143).

## Arbeidsevnevurderinger

Arbeidsevnevurdering (også kalt AEV) er et arbeidsverktøy der veileder skal avklare brukers mulighet for arbeid, og er spesifisert gjennom retningslinjer, datasystemer, kurs og lovverk. AEV ble implementert i NAV i 2008. Proba (2012, 2011) undersøkte om innføringen av AEV som arbeidsverktøy bidro til mer effektive og brukerrettede oppfølgingsløp. Her fant de blant annet at kvaliteten varierte mye, både mellom kontorer og mellom veiledere. Praksis var veldig varierende, og dette ble blant annet forklart ved manglende bevissthet og forståelse for metoden. Som resultat av dette ble i 2011/2012 «Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning»

(Standarden) utviklet. Standarden er et arbeids- og støtteverktøy for alle medarbeidere som jobber med oppfølging av brukere og «arbeid først». Målet er å

- Sikre arbeidsretting i brukeroppfølgingen for å få flere i arbeid og aktivitet,
- Sikre lik praksis og en mer enhetlig arbeidsprosess for oppfølging av brukere i NAV,
- Bedre kvaliteten i oppfølgingsarbeidet.

Standarden består av en hovedprosess for arbeidsrettet brukeroppfølging med tilhørende delprosesser, samt sjekklister, maler, retningslinjer og henvisninger til relevante lover/forskrifter. Standarden viser de lovbestemte stegene i oppfølgingen av brukere, og skal gi «arbeid først» et konkret innhold. Den gjør eksplisitt lovteksten i §14a i NAV-loven. Standarden ble innført i alle fylker 1.8.2013 som et verktøy veiledere skulle benytte seg av i brukeroppfølgingen. For en mer inngående beskrivelse av AEV, se kapittel 4.

Introduksjonen av et standardisert arbeidsverktøy som vektlegger de lovbestemte stegene i brukeroppfølgingen, samtidig som det åpnes for skjønn er noe av grunnlaget for innføringen av AEV i NAV (se for eksempel Svele, 2012). Forskning viser at den standardiserte og rutiniserte arbeidsmetodikken som arbeidsevnevurderingene representerer åpner for skjønnsutøvelse, men også i noen grad står i konflikt til skjønnsutøvelse (se blant annet Lipsky, 2010).

## Likebehandling og individretting

Veiledere i NAV skal både sikre en enhetlig arbeidsprosess og at individuelle hensyn møtes samtidig som dette arbeidet skal koordineres. Forholdet mellom likebehandling og regelstyring på den ene siden og individuell behandling og tilpasning på den andre skaper en spenning (Fossestøl, 2005). Prosessen med AEV er en prosess som gjøres av mennesker for mennesker. Det er veiledernes handlinger som utgjør organisasjonens handlinger (Lipsky, 2010). Hvordan relasjonen mellom veileder og bruker spiller inn på arbeidsprosessen med AEV er derfor interessant.

Teoretiske perspektiver på likebehandling og individretting er preget av forholdet mellom byråkratisk organisasjon og profesjoner på den ene siden, og forholdet mellom byråkratiet og begrenset rasjonalitet på den andre. Freidson (2001) vektlegger at den byråkratiske logikk og profesjonslogikk er to ulike ting og at byråkratiets regelstyring i stor grad reduserer profesjoners handlingsrom og mulighet for yrkesutøvelse. March og Olsen (1989) kritiserer rasjonell teori, deriblant byråkratiteori, for å i for stor grad vektlegge rasjonelle aktører. De

trekker frem normer, roller og situasjonsdefinisjoner (logic of appropriateness), samt mer tilfeldige beslutningsprosesser (garbage-can) som alternative perspektiver.

Noen mener at det er en motsetning mellom byråkrati og regelstyring på den ene siden og skjønnsutøvelse på den andre (se for eksempel Lipsky 2010). Skjønnsutøvelse forstås her som en mer tolkningsbasert handlingsform. Når det finnes en dekkende regel, den kan brukes og blir brukt, vil ulike strategier og skjønnsutøvelse være unødvendig i arbeidsprosessene.

Utfordringen ligger i situasjonene der det ikke finnes en dekkende regel som kan benyttes.

Utfordringer vil da finnes i tolkning av regler og avveininger og vurderinger som må gjøres.

## Problemhorisont

Proessen med arbeidsevnevurderinger fyller en viktig kontrollfunksjon og tjenestefunksjon i NAV. AEV fungerer både som vilkår for ytelser og som utgangspunkt for videre oppfølging i NAV. Hvordan prosessen gjøres av veilederne og hvilke mekanismer som spiller inn i måten denne gjøres på er derfor et interessant spørsmål (Kroken, 2006). Om arbeidsprosessen slik den blir beskrevet og slik den oppleves for veilederne stemmer overens er også viktig med tanke på hva man i NAV forventer at AEV kan brukes til og hvilke mål en kan oppnå.

*Kart* og *terreng* blir i oppgaven benyttet som metaforer. *Kart* henviser til de forhåndsdefinerte faktorene, for eksempel dataverktøy, retningslinjer eller lignende. *Terreng* henviser til det som må komme til syne og må tilpasses underveis, og som innebærer utveksling av ny informasjon. Disse vil bli nærmere beskrevet og diskutert i neste kapittel.

Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning og AEV kan forstås som en del av *kartet* det er tenkt at veiledere skal orientere seg etter i brukeroppfølgningen. Samtidig er det både i NAVs retningslinjer og i samfunnet for øvrig krav om en individretting av tjenestene som ytes. Veilederne må orientere seg i et *terreng* som er preget av brukerkontakt og samhandling med kolleger.

Er det en sammenheng mellom *kart* og *terreng* i prosessen med AEV, og fremstår disse like for ulike veiledere? Dersom *kart* og *terreng* ikke stemmer overens, men nye rutiner og retningslinjer likevel utformes etter *kartet* vil dette kunne skape og opprettholde et gap mellom formelle regler og praksis i NAV. Dette vil kunne påvirke hvordan brukeroppfølgningen gjøres av veilederne og oppleves av brukerne, og bidra til å gi urealistiske forventninger til systemet.



Skjønnsutøvelse kan påvirke mål om likebehandling og individretting av tjenestene, men skjønnsutøvelse kan også være en forutsetning for at regler ikke medfører vilkårlighet og skjevfordeling.

«Utfordringen vil dermed være å avklare hva som skal standardiseres, hvor i brukerforløpene dette skal skje, og hvordan avveiningen mellom standardisering og skreddersøm bør være for å sikre god og formålsrettet oppfølging. Dette dreier seg også om hvilken type kompetanse som trengs, og hvordan den bør utnyttes» (Vågang-utvalget, 2015, s. 144).

Hvordan aktører handler i en prosess som åpner for skjønn og der rene rasjonelle eller normative tilnærminger ikke er tilstrekkelige for å forstå situasjonene er interessant også i et sosiologisk perspektiv. «Recognizing the intermingling of normative and technical aspects of the environment and instrumental and scripted patterns of behaviour has important consequences» (Entwistle, 2011). Med bakgrunn i beskrivelsene over vil denne studien være en case-studie av hvordan arbeidsevnevurderingene gjøres av de ulike veilederne på et NAV-kontor.

Det generelle forskningsspørsmålet er: *Hvordan gjør NAV-veilederne prosessen med og rundt arbeidsevnevurderinger?* Med bakgrunn i dette ønsker jeg å se nærmere på hvordan prosessen åpner for skjønnsutøvelse og hvordan de ulike veilederne forholder seg til skjønnsutøvelsen. Hvilke mekanismer spiller inn med tanke på skjønnsutøvelse og håndtering av denne? Mekanismer henviser her til koordineringsmekanismer slik det er beskrevet av Mintzberg (1991) og March og Simon (1993, 1958). Dette vil jeg komme tilbake til i neste kapittel.

Jeg vil ikke gi en fullverdig beskrivelse av prosesser og skjønnsutøvelse i NAV, men trekke frem noen analytiske poenger. Jeg forsøker å se ulike mekanismer som påvirker hvordan prosessen gjøres, hvilket rom for skjønn som finnes og hvordan de ulike veilederne håndterer dette. Dette innebærer i noen grad en forenkling av virkeligheten for å få frem de interessante faktorene. Dette vil jeg komme tilbake til i kapitlene om teori og metode samt i analysen.

## Oppbygning av oppgaven

Det neste kapitlet vil ta for seg studiens teoretiske utgangspunkt, samt hvilke perspektiver som vil benyttes for å belyse problemstillingen. Byråkratiteori, samt teorier om koordinering, normer, begrenset rasjonalitet og skjønn står sentralt. Forholdet mellom rutinisert og programbaserte koordineringsmekanismer på den ene siden, og problemløsende og

feedbackbaserte tilnærminger på den andre siden står sentralt. Begreper om skjønn diskuteres så som et tredje perspektiv på prosessen.

Kapittel tre vil redegjøre for metodebruk i datagenerering og analyse, og etiske problemstillinger. Prosjektet er basert på et seks måneders feltarbeid/deltagende observasjon på et lokalkontor og dokumentanalyse/-gjennomgang av strategiske dokumenter og verktøy. *Kart* og *terreng* har blitt benyttet som analytiske begreper.

Kapittel fire er en grundigere gjennomgang og beskrivelse av Standarden og retningslinjene rundt prosessen med arbeidsevnevurdering.

De to analysekapitlene utgjøre kapittel fem og seks. Det første av dem tar for seg forholdet mellom *kart* og *terreng* i arbeidsprosessen med AEV: Hvordan er AEV beskrevet av Standarden, og hvordan oppleves AEV for veiledere med brukerkontakt?

Det andre analysekapitlet ser nærmere på forholdet mellom de ulike veilederne: Er det forskjeller på hvordan de håndterer situasjoner der de må utøve skjønn, og hvordan vil strukturelle mekanismer gjøre seg gjeldende i prosessen og samhandlingen?

# Teoretiske perspektiver: koordineringsmekanismer, handlingslogikker og skjønnsutøvelse

En organisasjon må på den ene siden sørge for arbeidsdeling, og på den andre siden koordinering av oppgaver (Mintzberg, 1991). Koordinering forstås her som en måte å styre arbeidsprosesser på som skal sikre enhetlig og helhetlig gjennomføring av arbeidet. March og Simon (1958, s. 139) skiller mellom rutiniserte og problemløsende tilnærminger til koordinering og aktiviteter i organisasjoner. De mener at hva slags koordinering som benyttes henger sammen med i hvilken grad en situasjon er standardisert (March & Simon, 1958, s. 160). Dersom situasjonen i stor grad er stabil og forutsigbar definerer de at koordinering skjer gjennom programmerte oppgaver. Dette er forhåndsdefinerte standarder og rutiner: *kartet*. I situasjoner der en er avhengig av utveksling av ny informasjon underveis kan en i større grad koordinere gjennom feedback. Her blir situasjonene synlige underveis i prosessen og en har mer bruk for tilpasning og problemløsning i *terrenget*.

NAV kan forstås som en byråkratisk organisasjon der man sikrer likebehandling gjennom regelstyrt arbeidsdeling, og hvor det samtidig åpnes for individualisert handling gjennom skjønnsmessige vurderinger av hvert tilfelle. De ansatte skal både tjene og kontrollere brukerne, og prosessen med arbeidsevnevurdering (AEV) er tenkt som en måte å både standardisere og sikre likebehandling, men samtidig åpne for individuelle vurderinger av hver enkelt bruker og hans situasjon. NAV som organisasjon er desentralisert både horisontalt og vertikalt gjennom opprettelsen av NAV-kontor (Andreassen & Fossetøl, 2009). For å sikre like arbeidsprosesser, samt sørge for at målene med likebehandling og individrettet behandling kan nås, er en avhengig av koordinering. For å kombinere rutinisert og byråkratisk, og normativ og problemløsende handlingslogikker og koordineringsmekanismer må veiledere benytte seg av ulike former for skjønn.

Jeg vil i dette kapitlet ta for meg ulike tilnærminger til *kart* og *terreng*, og hvordan disse perspektivene kan bidra til å belyse prosessen med AEV i NAV. Jeg vil starte med en beskrivelse av NAV som offentlig og byråkratisk organisasjon og hva tidligere forskning har

fokusert på og funnet når det gjelder organisasjonen, veilederne og arbeidsevnevurderingen. Videre vil jeg beskrive og diskutere ulike program- og feedbackmekanismer og hvorfor disse ikke er tilstrekkelig for å fullt ut forstå prosessen med arbeidsevnevurderingene.

Programmekanismene er rutiniserte tilnærminger til prosessen med AEV som består av standardisering av arbeidsprosess og standardiserte ferdigheter. Feedbackmekanismene utgjør tilpasning av situasjoner og normer gjennom problemløsningsmodeller som «logic of appropriateness» (LoA) og «garbage can». Jeg vil til slutt ta for meg teorier om skjønn og hvordan dette kan bidra til å gi en bedre forståelse av situasjonene NAV-veilederne forholder seg til og strategiene de benytter fordi teori om skjønnsutøvelse i større grad trekker inn tolkning og resonneringsprosesser.

Teori er et bredt begrep (Abend, 2008). I kapitlet trekkes det frem perspektiver preget av ulike forståelser av teori. For det første er det ulike typer teori: idealtyper (Weber, 1971), begreper (March & Olsen, 1996) og typologier (Mintzberg, 1991, 1989), og noen kan forstås som mer normativt fundert mens andre er deskriptive. For det andre er de ulike teoriene preget av ulike perspektiver: makro og mikro, system (Mintzberg, 1989, March & Olsen, 1989) og handling (skjønn). Mekanismebegrepet fungerer som en mellomliggende forklaring mellom teoretiske lover og rene beskrivelser (Elster, 1998). Mekanismer bidra til forklaring, men kan ikke medvirke til å forutsi sosiale fenomener (ibid.) Grunnet plasshensyn vil jeg ikke her gå inn i noen videre drøfting av forståelser av teori, men henviser til Abend (2008).

«Research problems are not neutral. How we frame a research problem will (...) inevitably reflect a commitment (explicit og implicit) to a particular model of how the world works» (Silverman, 2010, s. 11). Forsknings spørsmål, erfaringsmateriale, analytiske kategorier og svar står i et gjensidig forhold til hverandre (Kalleberg, Malnes, & Engelstad, 2010, s. 26). Spørsmålet i denne studien er hvordan prosessen med arbeidsevnevurderinger gjøres av veilederne på NAV-kontoret, og hvilke mekanismer knyttet til prosessen som spiller inn i denne sammenheng. Jeg benytter meg av et strukturelt perspektiv på handling i organisasjoner. En mulig tilnærming når man skal undersøke måten aktører gjør sin arbeidshverdag og håndterer ulike former for styring og koordinering, kan være D. Smiths (2005) institusjonelle etnografi. Dette er et perspektiv som fokuserer på styringsrelasjoner og institusjonelle føringer. Ved å se på aktørers erfaringer søker man å se på hvordan disse institusjonene styrer aktørene i hverdagen, og hvordan aktørene gjør denne styringen. Jeg ønsker imidlertid å se mer på hvordan situasjoner kan fungere som handlingsarenaer og

hvordan de ulike retningslinjene skaper åpninger som aktørene/veilederne må forholde seg til. Disse åpningene skapes gjennom konflikten mellom regelstyring og individretting, kart og terreng, som gjør at styring kun til en viss grad kan være standardisert. På denne måten vil handlingsrommet ikke bare være bestemt av retningslinjer og styring, men i større grad skapes gjennom interaksjon.

## NAV: Byråkrati, organisering, arbeidsprosesser og skjønn – hva vet vi?

NAV er en offentlig organisasjon. Offentlige interesser skiller seg fra private interesser ved at det må tas hensyn til et bredere sett av mål og verdier (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2010). I NAV er det menneskene som er fokus, målet er ikke profitt, men tjenesteyting og tjenestekvalitet til brukerne. Christensen m.fl. (2010, s. 18) beskriver offentlige organisasjoner som multifunksjonelle:

«De skal ivareta delvis motstridende hensyn, som politisk styring, kontroll, representasjon og deltakelse fra berørte parter, medbestemmelse fra ansatte, lydhørhet overfor brukere, åpenhet, offentlighet og innsyn i beslutningsprosessene, forutsigbarhet, likebehandling, upartiskhet, nøytralitet, tjenestekvalitet, faglig uavhengighet, politisk lojalitet og kostnadseffektivitet».

Det er med andre ord store og omfattende mål, og ikke en enkelt bunnlinje som skal tas hensyn til. NAV skal bidra til å innfri regjeringens mål i arbeids- og velferdspolitikken. NAVs visjon er «vi gir mennesker muligheter», og innebærer to til en viss grad motstridende hensyn: likebehandling og individretting av tjenester.

NAV kan beskrives som en byråkratisk organisasjon, og blir ofte kritisert for å være byråkratisk, senest i Vångeng-utvalgets sluttrapport (2015). Jeg vil derfor gi en kort beskrivelse av karakteristikk og forståelser av en byråkratisk organisasjon, med utgangspunkt i Webers idealtipe. Arbeidsdeling, formalisert hierarkisk struktur og oppgaver som skjøttes på en rent saklig måte er sentrale elementer i Webers (1971) idealtypiske karakterisering av byråkratiet. Saksgangen er basert på saksdokumenter. Byråkratisk organisasjonsform sørger for optimalt reaksjonstempo gjennom fagmenn som forholder seg til forutberegnelige regler (Weber, 1971, s. 127). Byråkratiet har en rasjonell karakter gjennom at det presiseres regler som definerer formål og middel, og det er reglene som følges og ikke personer (Weber, 1971). Weber (1971) beskriver byråkratiet som et administrativt sentrum som frakobler beslutningstaking så

langt som mulig fra personlige lojaliteter. Entydighet sikres gjennom at man i like tilfeller skal behandle likt, og at dette gjøres uavhengig av hvem som gjennomfører oppgaven. Dette innebærer en etisk dedikasjon og plikt avskåret fra og overordnet byråkratens bånd til likemenn, klasse, nabolag eller samvittighet (du Gay 2002). Dette sikres ved å begrense byråkratens handlingsrom gjennom arbeidsdeling, regelstyring og spesialisering (March & Olsen, 1996). Webers byråkratiteori har blitt kritisert for å ta for lite hensyn til aktørene i organisasjonen, og hvordan mer institusjonalisert handling spiller inn (Friedberg, 2001). Selv om den byråkratiske organisasjonen forsøker å redusere den menneskelige faktor gjennom regler, rutiner og en hierarkisk beslutningsstruktur vil den begrense handlingsrommet, men ikke eliminere aktørene (Thelen, 2011, s. 56).

Mintzberg har en mer differensiert teori om byråkratisk organisasjon enn Webers idealtipe. Mintzberg (1989) skiller mellom maskinbyråkrati og profesjonelt byråkrati. Maskinbyråkratiet opererer i enkle og forutsigbare miljøer (Mintzberg, 1989, s. 131). Denne organisasjonsformen består blant annet av jobbspesialisering, standardisering av arbeid, en stor administrasjon, og horisontal desentralisering (Mintzberg, 1991, s. 52). Det profesjonelle byråkratiet vil i større grad innebærer profesjonelle aktører som forholder seg til mer komplekse situasjoner og som har en viss grad av autonomi (Mintzberg, 1989, s. 174). Det profesjonelle byråkratiet består av standardiserte ferdigheter hos opplærte profesjonelle, høy spesialisering, og horisontal desentralisering. Mintzberg (1983) definerer også det profesjonelle byråkratiet som et meritokrati. De profesjonelle aktørene fungerer som eksperter som krever og får betydelig kontroll over sitt eget arbeid. Makt blir distribuert på bakgrunn av kunnskap og ferdigheter. I tillegg vil meritokratier karakteriseres av at målene ikke enkelt lar seg operasjonalisere, noe som medfører at ekspertene kan jobbe relativt autonomt (Mintzberg, 1983, s. 396). Meritokratiske organisasjoner er også påvirket av eksterne aktører, blant annet klienter. Forholdet mellom fagperson og klient kan ifølge Mintzberg (1983, s. 408) være direkte og personlig.

Downs (1964) har utformet en teori om byråkratier der han forsøker å trekke inn aktørenes handlinger som det som utgjør den byråkratiske organisasjonen. Byråkratiet kan ikke handle på egenhånd, men er avhengig av aktørenes beslutninger (Lipsky, 2010). Flere andre teoretikere trekker også inn forholdet mellom organisasjon og aktør, mellom byråkrati og byråkrat, som nødvendige for å fullt ut forstå byråkratiske organisasjoner og deres prosesser (Lipsky 2010, du Gay 2000, Blau 1963, Merton 1940). Svensson (2008, s. 136) vektlegger at

prosesser i menneskebehandling byråkratier kan deles i fire faser: initiering, relasjon, ressursoverføring og resultat. I tillegg kjennetegnes slike prosesser av fire problemer (ibid.): For det første er slike organisasjoners mål preget av å være vage og mangetydige. For det andre «består organisasjonens «råmateriale» av individer, som er bærere av moralske verdier» (ibid.). Dette innebærer at handlingene må oppfattes som legitime. For det tredje må metodene velges ut fra hvem som er mottakeren, og forutsetter dermed en viss kunnskap om denne. For det fjerde søker man å skape en tillitsrelasjon mellom profesjonell og klient som gjør det mulig å påvirke atferd og handlinger (ibid.). I NAV oppstår det en femte utfordring ved at en ønsker å sikre likebehandling og individualisering, noe som forutsetter koordinerte og til en viss grad standardiserte arbeidsprosesser.

NAV-reformen skulle blant annet bidra til å løse utfordringer knyttet til arbeidsdeling og koordinering av oppgaver mellom de to statlige etatene trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten, og sosialkontorene (Hellevik & Jessen, 2010). Det vil her hverken være mulig eller relevant å gå inn på en større diskusjon rundt NAV-reformen. Jeg vil heller trekke frem noen interessante forskningsbidrag rundt hva vi vet om NAV som organisasjon som skal løse sammensatte oppgaver.

Sentrale mål med NAV-reformen var å gjøre det enklere for brukerne å få en mer helhetlig og individuelt tilpasset bistand (Andreassen T. A., 2008). I tillegg la stortingsproposisjonen (46 2004-2005) vekt på at likebehandling, kvalitetsutvikling og kvalitetssikring skulle gjøres gjennom felles, landsdekkende redskaper og metoder for førstelinjen (Andreassen T. A., 2008). Organiseringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen la opp til at NAV-kontorene skulle sørge for enhetlig tjenesteyting, men samtidig få stor handlefrihet til å tilpasse førstelinjen etter lokale forhold (Andreassen T. A., 2008). Klemsdal (2009) trekker frem at måten kontorene har jobbet seg gjennom utviklingsprosessen har vært avgjørende for etablering av ny praksis. Retningslinjer hadde det til felles at de ikke ga et entydig svar på hvordan den nye oppfølgingstjenesten skulle gjøres i praksis. «Samlokaliseringen i seg selv ga ingen pekepinn om hvordan brukeren skal bistås, men den forutsatte at man følger brukeren opp og jobber fram løsninger istedenfor å sende vedkommende videre». (Klemsdal, 2009, s. 189). Andreassen (2008) vektlegger hvordan NAV-kontorenes teaminndeling har betydning for reformens måloppnåelse om enhetlig oppfølging. Teaminndelingen kan gjøres på ulike måter, og påvirker hvordan oppgaveløsningen på kontoret foregår ved å definere om «alle skal gjøre alt», eller om «man skal gjøre det man er god på». Eksempler på inndelingsprinsipper

er: varighet av brukerbehov, for eksempel gjennom et skille mellom mottak og oppfølging, regelverk og ytelser, brukernes fødselsdatoer, eller brukernes problem- og livssituasjoner (Andreassen T. A., 2008).

Organiseringen av NAV-kontorene legger også til rette for en utvikling av yrkesrollene i NAV. En yrkesrolle fungerer som noe som gir noenlunde stabile handlingsmåter (Helgøy m.fl. 2013). Helgøy m.fl. (2013) presiseres at et av NAV-reformens mål innebærer å integrere de tre kunnskapssystemene i de tidligere etatene og på sosialkontorene i en yrkesrolle preget av en generalistmodell. De mener at en generalistmodell i stor grad vil medføre at profesjonene mister en del av sin legitimitet, og det virker ineffektivt at alle skal kunne alle datasystemer, og alle lover og retningslinjer (Helgøy, Kildal, & Nilssen, 2010, s. 16). Et forsøk på å motvirke rigide regler og holde på faglige vurderinger er etableringen av veilederrollen i NAV. Skjønn, brukerorientering og arbeidsretting står i denne rollen sterkt, og står i motsetning til den mer tradisjonelle saksbehandlerrollen som er mer byråkratisk og regelstyrt. Denne skjønnsutøvelsen, i sammenheng med omorganiseringsprosessen i NAV-reformen, bidrar til både en re-spesialisering langs de gamle etatsgrensene og gamle yrkesrollene, men også en ny-spesialisering med vekt på målgrupper og tverrfaglig teamorganisering (Helgøy, Kildal, & Nilssen, 2013, s. 152). Organisering av arbeidsoppgaver blir dermed en viktig faktor med tanke på måten arbeidsoppgaver utøves. Det at en på den ene siden skal sikre individuell skjønnsutøvelse, og på den andre siden sikre den enkeltes rettigheter er en generell spenning i etableringen av en ny praksis i NAV (Helgøy, Kildal, & Nilssen, 2010, s. 43) Veiledere blir som en slags buffer mellom bruker og system (Helgøy m.fl. 2013, 2010, Lipsky 2010, Gulbrandsen m.fl. 2002, Hvinden 1994). Dette henger også sammen med et sentralt skille ved yrkesroller: utøvelse og organisering av arbeidsoppgaver, handling og koordinering.

Flere trekker frem at en må gi mer tillit til profesjonsutøverne for at utøvelse av arbeidsoppgavene skal bli enklere og mellomposisjonen mellom bruker og system blir nedtonet (se for eksempel Svensson, 2011, Jessen 2010, Hatland & Terum 2010, Freidson 2001). Andre vektlegger en strengere ledelse og styring av utøvelse av oppgavene gjennom økt kontroll, for eksempel gjennom målstyring og andre NPM-inspirerte verktøy (se blant annet Pettersen & Fallan, 2010, Petersen, 1993).



«There is strong pressure to achieve greater uniformity, standardization and application of best practices in the service professions, a sector that is growing in presence and importance» (Ellingsen, Monteiro, & Munkvold, 2007, s. 309). Prosesser, organisering, prosedyrer og retningslinjer påvirker dermed handlingsrommet til veilederne i NAV (Billbo & Glemmestad, 2014). Manglende samsvar mellom ressurser og oppgaver blir av Riksrevisjonen (2011-2012) trukket frem som en gjennomgående utfordring veiledere i NAV møter i gjennomføring av sine oppgaver. Dette gir svake resultater og store variasjoner i produktivitet og måloppnåelse. Bedre produksjonsstyring, kompetanse og samarbeid blir presentert som løsninger på disse utfordringene (Riksrevisjonen, 2011-2012).

Innføringen av arbeidsevnevurdering og «standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning» er som nevnt i innledningskapitlet et forsøk på å sørge for helhetlig brukeroppfølgning og enhetlige arbeidsprosesser i NAV. Arbeidsevnevurderingen er en viktig del av oppfølgingen av den enkelte bruker og danner grunnlag for å vurdere den enkeltes rettigheter til tiltak og ytelser (Pedersen, Alseth, Aasback, Nyland, & Marthinsen, 2011). Gjennom feltarbeid ved et NAV-kontor finner Røysum (2009) at det finnes ulike forståelser av helhet og helhetlig brukeroppfølgning i NAV. På den ene siden er det byråkratisk-administrative helhetssynet. Dette innebærer en definisjon av noen felles prinsipper for hvordan brukeroppfølgningen kan skje i praksis, samt helhetlig tilnærming som veiledning på tvers av NAVs tjenestespekter og et integrert tjenestetilbud. På den andre siden er den tradisjonelle sosialarbeiders helhetsperspektiv. Her forstås helhet som en profesjonell metodikk. Det er et fagideal knyttet til endringsarbeid og baserer seg på et hjelperperspektiv for en bred prosess med bruker (Røysum, 2009, s. 194). Dersom dette er tilfellet også i min studie, vil dette kunne påvirke hvordan de sosialfaglige veilederne gjør prosessen med AEV både i forhold til de strukturelle føringene og i forhold til de andre veilederne.

Flere studier vektlegger at innføringen av den nye arbeidsmetodikken ikke har ført til bedre brukeroppfølgning og overgang til arbeid (Riksrevisjonen 2013-2014, Proba 2012, 2011). Røhnebæk (2012) analyserer bruken av IKT-verktøyet Arena og finner at det i noen grad eksisterer et gap mellom idealene som blir beskrevet og skapt gjennom IKT-verktøyene og hvordan den faktiske arbeidsprosessen gjøres. Proba (2012) vektlegger at det også er stor variasjon i hvordan praksis er på de ulike NAV-kontorene og mellom veiledere. Pedersen m.fl. (2011) finner i sin rapport om arbeidsevnevurderingen i NAV at det er utfordringer med hvordan brukeren skal være en del av prosessen og måten ressurser og hindringer kartlegges.

De finner også utfordringer knyttet til det å finne gode løsninger som holder brukerne i arbeidsrettet tiltak eller arbeid, og at dette er knyttet til utformingen av arbeidsevnevurderinger som verktøy og tidspunkt for gjennomføringen av arbeidsevnevurderingen (Pedersen m.fl. 2011). Pedersen m.fl. (2011) undersøker arbeidsevnevurderingens målsetting om brukermedvirkning og som myndiggjørende prosess. De fokuserer på forholdet mellom arbeidsevnevurderingen som en prosess med bruker i motsetning til en prosedyre som skal tilfredsstille systemkrav. Rapporten trekker frem de kontekstuelle rammene for arbeidet i form av rutiner, kompetanse, tid og datatekniske løsninger som avgjørende for prosessen, men adresserer i liten grad hvordan disse faktisk virker inn på prosessen. De tar ikke opp problematikker knyttet til de ansattes kompetanse utover at denne er for dårlig til å gjennomføre AEV på en god måte. Her vektlegger de blant annet manglende opplæring og kompetanse rundt hvordan veilederne skal vurdere brukers situasjon som nødvendig for å få bedre utbytte av arbeidsevnevurderingen. Flere andre forskningsbidrag peker også på at veilederne lærer reglene rundt arbeidsevnevurdering, men ikke hva de skal gjøre i de tilfellene der reglene ikke strekker til (se for eksempel Helgøy m.fl. 2010). Opplæringen blir beskrevet som mangelfull, og flere trekker frem kompetansehevende tiltak som en løsning (se blant annet Riksrevisjonen 2013-2014 og Proba 2012, 2011). Med bakgrunn i diskusjonen over vil jeg videre se nærmere på perspektiver på koordinering, styring og handling i arbeidsprosesser, for så å se nærmere på hvorfor disse ikke er tilstrekkelige for å forstå arbeidsprosessen med arbeidsevnevurdering i NAV. En trenger i tillegg perspektiver som ser nærmere på veiledernes skjønnsutøvelse og hvordan en håndterer delvis manglende regler.

## Koordinering og samhandling

Arbeidsprosesser i organisasjoner er avhengig av koordinering (Mintzberg 1991, Downs 1964). Koordinering innebærer at det utformes en form for regelbasert og strukturert samhandling som virker styrende for aktørenes handling i organisasjonen. March og Simons (1993, s. 182, 1958, s. 160) skille mellom koordinering ved program og koordinering gjennom feedback gjenspeiler utformingen av kart og orientering i terreng. Den ene måten å koordinere på er forhåndsdefinert og planlagt og den andre forutsetter tilpasning underveis. Begge forutsetter en form for regelbasert handling og jeg vil beskrive og diskutere disse videre under.

	Utgangspunkt	Perspektiv	Handlingslogikk	Koordineringsmekanismer
Program <i>Kart</i>	Rutiniserte oppgaver	Prosess og utfall	Byråkratisk-administrativ	Standardiserte arbeidsprosesser
	Kompetanse og opplæring	Ferdigheter	Faglig/profesjonell	Standardiserte ferdigheter
Feedback <i>Terreng</i>	Beslutningsprosesser	Problemløsende	Garbage Can	Gjensidig tilpasning
	Roller og situasjonsdefinisjoner	Normativ og analytisk	Logikken om det passende	Overvåking

Tabell 1: Teoretiske perspektiver og sammenhenger.

## Kart og forhåndsdefinerte rutiner

Koordinering gjennom utforming av kart forutsetter en forståelse av handling som noe kan forhåndsplanlegges og programmeres. Denne formen for koordinering baserer seg på en forståelse av menneskelig handling som er rasjonell. Weber vektlegger i den tradisjonelle byråkratiske handlingsformen at det er rasjonelle avgjørelser som bør ligge bak enhver handling, enten den er normstyrt, eller en mer skjønnsmessig avveining av mål og midler (Weber, 1971, s. 133). Ahrne (2009, s. 105) skriver at Webers teori må forstås som en teori om koordinering mellom posisjoner. Hierarki og regler er nøkkelementer, og disse sier noe om hvordan handlinger fra ulike posisjoner henger sammen. Arbeidsdeling og spesialisering, hva skal gjøres først og hvilke posisjoner som utfører hvilke oppgaver, er hovedspørsmål. I tillegg består aktørene av fagpersoner som skal utføre prosessene.

Koordinering ved program gjøres ved å fokusere på hva en ønsker at skal være konsekvensene og målene og videre utformer standarder på bakgrunn av dette. En tradisjonell handlingsform i byråkratiet, og også i Webers teori, kan oppsummeres i fire punkter; hva er mine alternativer, hva er mine verdier, hva er konsekvensene av mine alternativer for mine verdier, velge det alternativet som medfører de mest formålstjenlige konsekvensene (March & Olsen, 1989, s. 23). Dette defineres som en «logic of consequentiality» og er en rasjonell handlingslogikk ut fra forventningsfull handling (Hvinden 1994, s. 115, March & Olsen 1989).

Koordinering gjennom standardisering er en måte for å forhåndsprogrammere handling. Mintzberg (1989, s. 101) definerer flere former for standardisering. På den ene siden standardiserer man gjennom å konstruere en bestemt organisasjonsstruktur med spesifiserte arbeidsprosesser, regler og resultater. På den andre siden forsøker man å styre gjennom å

ansette personer som innehar spesielle kvalifikasjoner, og på den måten standardisere ferdigheter og normer.

### *Prosess og utfall*

Standardisering av arbeidsprosesser innebærer en spesifisering av arbeidsprosessene som skal gjennomføres, gjerne basert på tids- og metodestudier (Christensen m.fl. 2010, March og Simon 1993, Mintzberg 1989, s. 101, Lipsky 1984, s. 12). Standardisering av arbeidsprosessene gjøres gjennom spesifisering av innholdet i arbeidet, hvilke prosedyrer som skal følges (Mintzberg, 1991, s. 334). Et eksempel er hvordan et gitt produkt skal settes sammen ved presisering av rekkefølgen av bitene. Dette innebærer en tro på å finne en «best-practice» (Grey 2009, Ellingsen m. fl. 2007). Standardisering kan bære preg av en byråkratisk-administrativ handlingslogikk der rasjonalitetsforståelser står sterkt. Dersom man beskriver prosessene og rutinene godt nok, vil aktørene handle etter disse. Standardene må defineres forut for selve arbeidsprosessene og –oppgavene som skal løses. Måter å standardisere arbeidsprosesser på kan være gjennom jobbspesialisering og formalisering av ulike handlingsalternativer.

Innføringen av arbeidsevnevurderingen er et forsøk på å koordinere arbeid på tvers av tid og rom ut fra standardisering av arbeidsprosessen. Proba (2012, s. 6) fant i sin evaluering av arbeidsmetodikken at den «representerer en felles arbeidsmåte som er helt nødvendig, og en vesentlig forbedring sammenlignet med praksis før den ble innført». Gjennom defineringen av «standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning» (Standarden) har NAV konstruert et arbeidsverktøy som skal vise de lovbestemte stegene i oppfølgingsprosessen, samt bedre kvaliteten i oppfølgingsarbeidet. Dette innebærer en tro på at det finnes en beste måte å gjøre oppfølgingsarbeidet på, nemlig det som er definert i Standarden. I målformuleringen for AEV er det presisert at denne arbeidsmåten skal «sikre lik praksis og en mer enhetlig arbeidsprosess for oppfølging av brukere i NAV». Fokuset på lovfestede rettigheter medfører at forvaltningen må sikre at disse rettighetene blir ivaretatt (Hatland & Terum, 2010, s. 179), og innebærer en økt vektlegging av likebehandlingsprinsipper.

Standardisering kan også gjøres gjennom spesifisering av hva som skal være utfallet og resultatene av arbeidsprosessene. Dette kan for eksempel være utviklingen av mål, eller definering av arbeidsområder og arbeidslinje (Mintzberg, 1991, s. 334). Denne måten å standardisere på kan gjøres gjennom å definere kategorier som skal være resultat. Dette er i

stor grad tilfellet med tanke på utviklingen av innsatsbehov i NAV. Målene med arbeidsevnevurdering innebærer både kontrollfunksjoner, for eksempel gjennom kontrollering av vilkår for ytelser, og tjenestefunksjoner, for eksempel gjennom å vurdere innsatsbehov.

I dagens organisasjoner vil IKT-verktøy spille en større rolle i koordineringen av arbeidsprosesser. Økt vekt på individretting av tjenester medfører at en også må sikre at oppgaver løses innenfor et standardisert rammeverk for å sørge for effektivitet og like arbeidsprosesser (Rønnebak, 2012, s. 679). Groth (1999) har konstruert tre erketypiske modeller for hvordan IKT kan fungere i en organisasjon. Den *regulerende modellen* innebærer at digitale arbeidsverktøy brukes for å instruere og kontrollere aktiviteter i organisasjonen (Groth, 1999, s. 360). Denne måten å bruke IKT på baserer seg på systemstøttet overvåking, programmerte rutiner og hyperautomatisering, og er kun mulig i organisasjoner der oppgaver, utførelsen og sammenhengen mellom disse kan bli definert i nødvendig detalj på forhånd (Groth, 1999, s. 361). IKT kan også utgjøre en *medierende modell*. Dette er en modell som kan benyttes der prosess-stegene, men ikke innholdet i dem, kan bli definert på forhånd (Groth, 1999, s. 362). På denne måten utgjør digitale arbeidsverktøy en slags støttefunksjon for arbeidsprosesser der en er avhengig av gjensidig tilpasning mellom deltagerne. Den siste modellen Groth beskriver er den *assisterende modellen* (Groth, 1999, s. 364). Dette er en modell som benyttes av organisasjoner der profesjonelle standarder står sentralt i oppgaveløsningen (ibid.). Disse organisasjonene prosesserer i hovedsak ikke-standard-saker, og målet er å sikre utfall som er mest mulig riktig basert på profesjonelle standarder og så enhetlige som mulig med tanke på lignende saker (Groth, 1999, s. 365). Groth (1999) skriver også at det i det profesjonelle byråkratiet, der menneskelig vurdering og erfaring er sentralt, er den organisasjonsformen der databaserte systemer har begrenset anvendelighet.

Brunsson m.fl. (2012) vektlegger at det i utforming av standarder finnes en dualitet. Standardisering kan forstås som en form for «rules for the many» (Brunsson m.fl. 2012, s. 621), og må derfor nødvendigvis være relativt abstrakte. Likevel blir disse abstrakte reglene brukt som grunnlag for evaluering av måloppnåelse og innebærer «a transition from responsibility to accountability» (Svensson, 2011, s. 163). Ressursene blir brukt på kontroll heller enn tjenesteproduksjon (Pettersen & Fallan, 2010). Prinsipal-agent relasjoner innebærer ulike former for usikkerhet med tanke på om arbeidsprosessene utføres på den måten det er tenkt (Petersen, 1993, s. 278). Byråkraten blir i denne sammenheng sett på som en agent. En

måte å løse denne usikkerheten på er å «revitalisere tjenesteprodusentenes egenkontroll» (Pettersen & Fallan, 2010, s. 99), gjennom å ansette personer som innehar bestemte ferdigheter.

### *Ferdigheter*

Standardisering av ferdigheter gjøres gjennom å fokusere på arbeideren fremfor arbeidet, og er ifølge Mintzberg (1991, s. 334) en løser måte å koordinere på. I det profesjonelle byråkratiet foregår denne typen standardisering utenfor selve organisasjonen, og organisasjonen gir fra seg makt til utdanningsinstitusjonene (Mintzberg, 1991, s. 334). Standarden er dermed internalisert i individet gjennom opplæring og utdanning. Mintzberg (1983) beskriver hvordan ekspertene i det profesjonelle byråkratiet kan bruke sine standardiserte ferdigheter direkte opp mot klienters behov, og videre kan jobbe relativt autonomt i utføringen av arbeidet.

Byråkratiske organisasjoner er i stor grad preget av profesjonelle aktører. «Most professional work is taking place within what may be called professional bureaucracies» (Svensson, 2011, s. 161). I tillegg mener Svensson (2011, s. 147) at de fleste profesjonelle organisasjoner også er byråkratiske.

Gjennom å ansette personer som tilhører en profesjon, forsøker man å styre handlinger i organisasjonen, og sikre gode vurderinger. «Professionalism is being used to convince, cajole and persuade employees, practitioners and other workers to perform and behave in ways which the organization or institution deem to be appropriate, effective and efficient» (Evetts, 2013, s. 13). Det å tilhøre en profesjon og en profesjonsmoral vil være handlingsledende og fungere som garanti for at oppdragsgiveren får det hun har krav på (Grimen, 2008, s. 148). Parsons (1939, s. 463) definerer profesjoner som en egen form for sosial struktur, som innebærer desinteresse, rasjonalitet, «functional specificity» og universalisme. En profesjonsmoral kan defineres som:

«Normer og verdier som definerer vilkår for samarbeid mellom yrkesutøvere som samhandler i en kollegial organisasjonsform, og som eventuelt setter opp standarder for adferd overfor andre i den komplementære rollen som klienter» (Grimen, 2008, s. 145).

I kraft av utdanningen de har gjennomført blir profesjonelle aktører «gitt i mandat å utføre og bestemme kvaliteten på behandlings-, rådgivnings-, kvalifiserings-, og utføringstjenestene»

(Hatland & Terum, 2010, s. 168). Dette innebærer en tillit til at profesjonell utdanning gir nok kunnskap til å vurdere dette på en god måte, noe som gir også profesjonene legitimitet (Svensson, 2011, s. 153).

«Det som gir velferdsstatens profesjoner legitimitet til å foreta denne typen skjønnsvurderinger, er at de rår over kunnskap om hva som er hensiktsmessig å gjøre, eller at de har en særlig kompetanse til å anvende lover, rundskriv og retningslinjer. Samtidig kan kunnskapsbasen være mer eller mindre klart vitenskapelig fundert og reglene mer eller mindre entydige. Andre forhold vil derfor også virke inn, slik som verdi og rettferdighetsoppfatninger» (Hatland & Terum, 2010, s. 175).

NAV gir også profesjoner en plass i organisasjonen og har i sin kompetansestrategi vektlagt at de skal legge til rette for profesjonelt skjønn (NAV, 2013). Den profesjonelle sosialarbeideren må i større grad få ansvar og bli sett på som eksperter (Omre & Schjeldrup, 2006). Gjennom å ansette sosialfaglige veiledere forsøker man å benytte seg av deres tradisjon for prosessenking, og sosialfaglige ideer om at «dersom vi bruker metodene riktig, vil resultatene komme av seg selv» (Vindegg, 2009, s. 70). Freidson (2001) definerer en profesjon som en egen form for logikk der profesjonsmoral og spesifikk kunnskap styrer handlinger på en annen måte enn både økonomiske insentiver og hierarkiske kommandolinjer i byråkratiet (se også Evetts 2013). Fournier (1999) trekker frem at det ikke kun finnes én definisjon av profesjonalisme og profesjonsmoral, og at dette gjør profesjoners disiplinerende logikk mindre fremtredende. Det er imidlertid et spørsmål hvorvidt det er sammenfall mellom byråkratiske mål og rutiner, og profesjonelles normer og verdier. Dette henger sammen med den byråkratiske handlingsformen referert til tidligere (logic of consequentiality), der definering av verdiene en skal handle etter står sentralt. Det at prosessen med arbeidsevnevurderinger i stor grad er preget av brukere og deres situasjoner og utfordringer, vil kunne påvirke hvordan de profesjonelle gjør prosessen. I tillegg til å være preget av ulike kart, enten det er regler datasystemer og rutiner, eller profesjonelle og faglige verdier vil prosessen også være preget av terrenget. Det er dette veilederne må orientere seg i.

## Terreng, problemløsning og tilpasning

Koordinering i terreng forutsetter en mer feedbackbasert tilnærming. Terrenget blir synlig underveis i arbeidsprosessen, og koordinering av dette arbeidet bærer mer preg av problemløsning og tilpasning. Denne type koordinering kan også være mer normativt fundert, og tar i større grad utgangspunkt i handling som er preget av begrenset rasjonalitet. Koordinering blir her sett på som noe som gjøres i «real-time», dvs situasjoner som er

varierende og uforutsigbare (Groth 1999, March og Simon 1993). Koordineringen blir tilpasset ettersom aktørene ser effektene av egen og andres handlinger (Groth, 1999, s. 50). Organisasjoner i seg selv kan ikke handle, men individene handler på vegne av organisasjonen, som en del av den (Ahrne, 2009, s. 28). Dette innebærer en tosidig forpliktelse i byråkratiet, der individene er forventet å være strengt upersonlige og utføre sin embetsplikt. Samtidig er det individer som handler, med alt de har med seg av erfaring og kunnskap. Goffmans begrep om rolledistanse tar opp i seg nettopp denne dualiteten og spriket mellom plikt og det en faktisk gjør (Ahrne, 2009, s. 30). Dersom kart og terreng i liten grad er overlappende kan dette medføre at institusjoner blir preget av løse koblinger mellom formell struktur og faktisk oppgaveløsning (Meyer & Rowan, 1977). Den faktiske oppgaveløsningen vil fortsatt være regelstyrt, men da i større grad preget av normer og strukturer (March J. G., 1991).

### *Situasjoner, aktører og normer*

March og Olsen (1989, s. 23) definerer en normstyrt handlingsform som består av følgende steg:

- Hva slags situasjon er dette?
- Hvem er jeg/hvilken rolle har jeg?
- Hvor passende er ulike handlinger for meg i denne situasjonen?
- Gjøre det som er mest passende.

De reglene som følges er de som blir sett på som naturlige, riktige, forventede og legitime av en viss rolle i en spesifikk situasjon (March & Olsen, 2009). Aktørene i teorien karakteriseres som normstyrte, og logikken er verdirasjonell fremfor formålsrasjonell.

Hva som til enhver tid blir sett på som passende avgjørelser vil avhenge av hvilken rolle man utøver i den bestemte situasjonen. Arbeidsdeling i kompetanseområder og hierarki deler aktører inn i samlinger av roller, domener og regler (March & Olsen, 1989, s. 26). Denne arbeidsdelingen rettfærdiggjøres og begrenses av ekspertise (March & Olsen, 1989, s. 30). Ekspertise er en samling regler skapt av profesjonsstandarter og forventninger hos likesinnede (ibid.). Dette innebærer at rollen som fagperson/ekspert kan gi andre handlingsrammer enn som embetsmann og byråkrat. Veilederrollen og saksbehandlerrollen kan også gi ulike vurderinger av hva som anses som passende og gi ulike handlingsrom. «Utvikling av forståelser og kunnskap fra flere perspektiver blir avgjørende for å komme fram



til gyldige eller holdbare forståelser og praksisvalg i den aktuelle sosiale konteksten» (Moe, 2010, s. 39).

Situasjonsdefinisjonene vil også spille en stor rolle. Hvordan en situasjon defineres påvirker hva som blir sett på som riktig handlingsmåte (Sending, 2002, s. 448). March og Olsen (1989) trekker frem at aktører oppfatter og skaper mening av verden, og at hvordan de gjør dette i stor grad er preget av hvem de interagerer med. Aktører utvikler preferanser for «seeing and liking» (March & Olsen, 1989, s. 40). I den grad individer stoler på dem de har kontakt med, vil de like det andre liker og se det andre ser (March & Olsen, 1989, s. 44). Dette innebærer at i miljøer preget av fagpersonell, som har gjennomgått samme utdanning og samme sosialisering og som er adskilt fra andre grupperinger, vil det kunne oppstå like identiteter. Disse identitetene vil legge føringer på hva som anses som passende. Logikken om det passende kan basert på dette defineres som feedbackbasert koordinering og handlingslogikk, ettersom en er avhengig av å få tilbakemeldinger på hvordan andre definerer situasjoner og normer for selv å definere sin egen rolle.

Ulike handlingslogikker knyttet til begrenset rasjonalitet og normativitet, vil være knyttet til erfaringsbasert kunnskap. Hva som tidligere har vært konsekvensene av en handling vil ofte være retningsledende også i fremtidige handlingsvalg. Dette innebærer at handlinger basert på hva som anses å være passende kan bidra til likebehandling og enhetlige avgjørelser. Slike avgjørelser tas ofte på bakgrunn av hva man har gjort i lignende situasjoner før (March & Olsen, 1989, s. 25). Dermed vil man behandle like tilfeller likt. Normativt baserte regler vil dermed kunne bidra til å opprettholde kravet om likebehandling i byråkratiet, men på en mer uforutsigbar og usikker måte enn standardisering. For å håndtere slik usikkerhet kan man utvikle koordineringsmekanismer basert på overvåking (Mintzberg, 1991, s. 333).

Sending (2002, s. 448) mener at aktører med utgangspunkt i samme rolle likevel kan velge å handle ulikt med bakgrunn i hvordan de tolker situasjonen (ibid.). Fordi logikken om det passende definerer ulike handlingsvalg basert på situasjons- og rolledefinisjoner (March & Olsen, 2009), vil denne teorien kunne forstås som en teori som står i motsetning til teorier om mer programmerte aktører. Aktørene handler på bakgrunn av normative begrunnelser i den aktuelle situasjonen. Sending (2002) kritiserer logikken om det passende for å være for strukturalistisk. Ifølge Sending (2002) mangler teorien mekanismeforklaringer som tar for seg

hvordan aktørene former og tolker situasjoner, roller og regler, og ser kun på regler som konstituerende for aktørers handling.

### *Garbage can*

En måte å forstå koordinering av handling i organisasjoner er Cohen, March og Olsens *garbage-can*-modell (1976, 1972). Modellen vektlegger «timing» som en viktig faktor, og beskriver hvordan løsninger, problemer, deltakere og valgsituasjoner i organisasjoner kan sees som *søppel* som blir ulikt distribuert i garbage cans. «To understand processes within organizations, one can view a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated» (Cohen, March, & Olsen, 1972, s. 2). Beslutninger blir på denne måten basert på hvordan de ulike strømmene av søppel blir strukturert i organisasjonen. På en måte kan beslutningsprosessene beskrevet i garbage-can-modellen også forstås som ad-hoc-prosesser. Samtidig er handlingene i stor grad preget av ulike strukturelle mekanismer i organisasjonen. Organisatorisk og sosial struktur, for eksempel tidsmønster, plassering av energi og sammenhenger mellom de ulike strømmene, vil være avgjørende for hvordan de fire elementene distribueres.

Koordinering av slike prosesser kan basere seg på det Mintzberg (1991, s. 332) definerer som gjensidig tilpasning, men blir også strukturert av beslutningsstruktur og tilgangsstruktur. Den første viser til rettigheter til å delta i valgsituasjoner på tre måter: at alle beslutningstakere kan delta i alle valgsituasjoner (usegmentert struktur), at beslutningstakere og valg er arrangert i et hierarki (hierarkisk struktur), eller at hver beslutningstaker har tilgang til bestemte valg (spesialisert struktur) (Cohen, March, & Olsen, 1976). Tilgangsstruktur viser til sammensetningen og tilgangen til deltakelse, problemer og løsninger (Cohen, March, & Olsen, 1976). Denne kan også være usegmentert: at alle aktive problemer og løsninger har tilgang til alle aktive valgsituasjoner. Hierarkisk: viktige problemer og løsninger har tilgang til mange valg og omvendt. Spesialisert: hvert problem og løsning har tilgang til bare et valg, og hvert valg er tilgjengelig for bare visse typer problemer (ibid.).

Cohen, March og Olsen (1972, s. 16) legger vekt på at garbage-can-prosesser ikke er gode måter å løse problemer på, men at prosessene likevel gjør at beslutninger kan tas i organisasjoner med måltvetydighet og -konflikter, kapasitetsproblemer og varierende omgivelser. Beslutningene blir på denne måten preget av begrenset rasjonalitet.

Garbage-can beslutningsprosesser kan beskrives ut fra åtte karakteristikker (Cohen, March, &

Olsen, 1972). Jeg vil her forholde meg til fire av dem. 1) Løsning av problemer er ikke den vanligste måten å ta avgjørelser på, bare når det ikke er mulig å flykte eller når byrdene er små. 2) Prosessen er gjennomgående sensitiv til variasjoner i byrder. I NAV kan dette henge sammen med veiledernes brukerkontakt og kapasitet. 3) Beslutningstakere og problemer følger hverandre gjennom avgjørelser, dvs at aktører ofte føler at de møter de samme problemene i hver beslutning. 4) Beslutningstakingsprosessen er ofte veldig interaktiv.

Cohen, March og Olsen (1976) presiserer at den delvise løse koblingen mellom avgjørelser og problemer er en viktig karakteristikk ved garbage-can prosesser. Løse koblinger fungerer ved at organisasjoner lager en buffer mellom formelle strukturer og usikkerheten i tekniske aktiviteter ved å bli løst koblet, og skaper gap mellom formell struktur og faktiske arbeidsaktiviteter (Meyer & Rowan, 1977). En utfordring ved dette er at prosedyrer blir skilt fra faktisk oppnåelse av mål. Meyer og Rowan (1977, s. 355) trekker frem at leger for eksempel vil se det som viktigere å følge legeprosedyrer enn om behandlingen er effektiv.

Regler kan være så mange og så motsigende at de bare kan bli tatt i bruk selektivt, samtidig som det er så komplekse oppgaver at utvidede regler og rutiner ikke kan dekke alle alternativer (Lipsky, 2010, s. 14). Dersom førstelinjepersonell skulle fulgt alle regler og prosedyrer til enhver tid ville imidlertid reaksjonstempoet gå ned. Blau (1963) mener at en del av effektiviteten i byråkratier skapes av profesjonelle aktører som jobber rundt reglene og utfyller disse med sin kunnskap.

## Skjønn

I møte med byråkratiets krav om likebehandling og individretting av tjenester finner vi førstelinjeansatte som utøver skjønn. «Street-level bureaucrats enjoy considerable discretion in part because society does not want computerized public service and rigid application of standards at the expense of responsiveness to the individual situation» (Lipsky, 2010, s. 23). Arbeidsevnevurderingen i NAV ser ut til å legge opp til et slikt individuelt skjønn (Svele, 2012).

Tidligere har jeg beskrevet regelbaserte teorier om koordinering og styring av handling i organisasjoner. De to perspektivene, enten kun kart eller kun terreng, er imidlertid ikke i seg selv tilstrekkelig for å forstå hvordan veiledere forholder seg til dualiteten mellom individretting og likebehandling (Hvinden 1994, s. 113-116, Thompson 1967). De må kombineres i et skjønnsperspektiv.

«Hvordan balansere individuell oppfølging/skjønnsutøvelse og standardisering som fremmer god måloppnåelse henger dermed sammen med oppgavens karakter og brukerbehovene, bruk av teknologi, kunnskapsgrunnlag og de ansattes kompetanse» (Vågeng-utvalget, 2015, s. 144).

Ifølge Terum og Grimen (2009, s. 13) er det i hovedsak tre argumenter for bruk av skjønn:

1. Skjønn er en viktig beslutningsmekanisme i situasjoner hvor enten generell kunnskap, generelle regler eller begge mangler
2. Skjønn er nødvendig i all anvendelse av generell kunnskap og generelle regler på enkelttilfeller
3. Skjønn er en forutsetning for individualisert behandling

Skjønn kan forstås som måter å tolke, resonnere og argumentere på (Terum & Grimen, 2009, s. 13), heller enn en måte å handle på. Billbo og Glemmestad (2014) definerer skjønn som en resonneringsprosess. «Resonneringsprosessen tar utgangspunkt i en situasjonsbeskrivelse der man skal identifisere, vurdere og avveie ulike hensyn hvorpå man kommer frem til en begrunnet beslutning» (Billbo & Glemmestad, 2014, s. 15).

«Skjønnets motsetning er den fullt ut regelstyrte beslutning» (Hatland & Terum, 2010, s. 171). Skjønn er ulike måter å bruke og forstå regler, for så å gjøre tilpasninger. Førstelinjepersonell må utøve skjønnsmessige vurderinger der de både må ta hensyn til mål ovenfra og profesjonsnormer og praksis (Lipsky, 2010, s. 14).

Jeg vil her trekke frem to definisjoner av former for skjønn og skjønnsutøvelse. *Administrativt skjønn* defineres som «klassifisering av sakstiltfeller og vilkår basert på forhåndsbestemte regler» (Jessen J. T., 2010, s. 148) og kan minne om Webers forståelse av regelstyring. Dette innebærer at en må fastsette innholdet i en regel og regelens anvendelse i det enkelte tilfellet (Billbo & Glemmestad, 2014, s. 14). Denne formen for skjønnsutøvelse kan også fastsettes som en form for svakt skjønn (Jessen J. T., 2005, s. 45), der loven definerer kriteriene for skjønnsutøvelsen. *Forvaltningsskjønn* er en form for skjønnsutøvelse der lovverket ikke angir et konkret utfall eller løsning på en juridisk problemstilling. På denne måten blir skjønnsutøvelsen mer et uttrykk for en problemløsningsmodell (Grimen & Molander, 2008) og en vurdering av hensiktsmessige tiltak og virkemidler (Jessen J. T., 2010, s. 148). Dette kan forstås som en form for sterkt skjønn (Jessen J. T., 2005, s. 45), som blir beskrevet som valg mellom ulike handlingsalternativer. «Valget baserer seg på regler, retningslinjer,

organisering og sosiale kontrollmekanismer, hensyn til effektivitet, kultur, profesjonelle ideologier og personlige vurderinger» (ibid.).

«Hvilke standarder man bruker for å vurdere hva som er korrekt eller riktig vil nødvendigvis variere» (Billbo & Glemmestad, 2014, s. 14). NAVs standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning er en konkretisering av lovverket, men er samtidig ikke utfyllende. Den åpner på denne måten for begge formene for skjønn referert til over. I arbeidsprosessen med AEV lærer veilederne reglene, men ikke hva de skal gjøre i de tilfellene der reglene ikke er tilstrekkelige til å vurdere hvordan en skal gjennomføre AEV. Skjønnsutøvelse blir dermed en viktig faktor i prosessen for å håndtere de åpningene som finnes i møte mellom kart og terreng.

Skjønn blir av mange sett på som en nødvendighet i arbeid som omfatter brukerkontakt (Lipsky 2010, Hvinden 1994, Blau, 1963). Bruk av skjønn innebærer vurderinger og beslutninger tatt på individuell basis. Skjønnutøvelsen blir av mange sett på som en «løsning» for det regelstyrte byråkratiet: «..representerer en hovedtendens i kritikken mot velferdsstaten: individuelle løsninger tilpasset den enkeltes situasjon bør bygges sterkere ut, og standardiserte løsninger bør bygges ned» (Hatland & Terum, 2010, s. 163). Skjønnutøvelse kan defineres som en form for skreddersøm (Jessen J. T., 2010, s. 178): «En skredder er en fagperson som følger anerkjente faglige standarder for hvordan man skal tilpasse klær til ulike kunder. Mangler skredderen slik faglig kvalifisering, mister folk raskt tilliten». Dette kan sees i sammenheng med Freidsons (2001, s. 23) begrep om «discretionary specialization» der aktørene må være sensitive for nødvendige tilpasninger som må gjøres ved hjelp av skjønn i utføringen av arbeidsoppgavene. Her blir skjønnsutøvelse sett på som noe som sikrer individretting i arbeidsprosessen.

Skjønnutøvelse er også en kilde til usikkerhet for ledelsen av byråkratiske organisasjoner (du Gay, 2000, s. 122). Flere vektlegger imidlertid at forsøkene på å sikre likebehandling gjennom en utbygging av regler og rettigheter går på bekostning av skjønnsutøvelsen (Lipsky 2010, Fossestøl 2005, Hvinden 1994). Dette innebærer at skjønnsutøvelse unngås og at mestringsstrategier utvikles. Lipsky (2010) definerer tre slike strategier: creaming, rutinisering og rasjonering. Evans (2011, 2004) kritiserer imidlertid denne forståelsen av at skjønnsutøvelsen kveles og mener at førstelinjeansatte i stor grad utøver skjønn ved å jobbe rundt regler og tilpasse situasjonene til slik de mener det burde være. På denne måten kan

skjønnsutøvelse også være problematisk med tanke på at den hindrer likebehandling.

Skjønnsutøvelse i seg selv er altså ikke en løsning på dualiteten mellom likebehandling og individretting, men kan sett i sammenheng med former for regelstyrt handling og forståelse for aktørers kart og terreng bidra til en bedre forståelse av førstelinjeansattes handling i møte med system og bruker.

## Forskningsspørsmål

Dette kapitlet har fokusert på ulike perspektiver på kart og terreng i organisasjoner generelt, og NAV spesielt. NAV som byråkratisk organisasjon skal både sikre likebehandling og individretting i tjenestene. Dette skal gjøres gjennom koordinering av oppgaver og strukturering av handlingslogikker. Handling og koordinering er begge basert på utforming av typer av regler. Skjønn kan derimot forstås som en mer dynamisk og tolkningsbasert resonneringsprosess.

Forholdet mellom kart og terreng gjør det nødvendig å utøve skjønn i prosessen med arbeidsevnevurderinger. Veilederes interaksjon med brukere og andre veiledere, samt at ikke alle situasjoner lar seg standardisere gjør at regler ikke alltid er tilstrekkelige. Med bakgrunn i redegjørelsene og diskusjonene over kan følgende forskningsspørsmål utledes:

1. Hvordan skapes situasjoner i prosessen med AEV der veiledere må utøve skjønn?
  - I hvilken grad gjør ulike program- og feedbackmekanismer seg gjeldende og fremstår disse som overlappende eller med avstand mellom seg i arbeidsprosessen med AEV?
2. Hvordan håndterer veilederne situasjonene der de må utøve skjønn?
  - Hvordan spiller veilederens arbeidsområde, arbeidshverdag og kompetansebakgrunn inn på måten de forholder seg til situasjonene for skjønnsutøvelse?
  - I hvilken grad blir situasjonsdefinisjoner og strategier påvirket av samhandlingen med andre veiledere?

# Metode

Å redegjøre for *hvordan* data skal samles inn er like viktig som *hva* det skal samles inn data om. Hvordan data blir samlet inn og hva slags data det er snakk om legger føringer for hva man kan si noe om. Forskningsspørsmål, empiri, analytiske kategorier og svar henger sammen og må forstås relasjonelt (Kalleberg, Malnes, & Engelstad, 2010, s. 28). Valg av metode bør være drevet frem av forskningsspørsmålene og problemfeltet (Gobo, 2007). «Velformulerte spørsmål viser ikke bare til mulige typer av svar, men også til mulige og naturlige typer av datamateriale og analysekategorier. På lignende måte åpner også datatyper, analytiske kategorier og svar opp for typer av spørsmål» (Kalleberg, 1998, s. 34). I tillegg til at erfaringsmaterialet må henge sammen med forskningsspørsmålene, så må også disse erfaringene være samlet inn «etter visse regler som er etablert i vitenskapssamfunnet» (Kalleberg, Malnes, & Engelstad, 2010, s. 27). Denne studien fokuserer på hvordan forholdet mellom likebehandling og individuelle vurderinger som gjør seg gjeldende gjennom mulige handlingslogikker og koordineringsmekanismer spiller inn i prosessen med arbeidsevnevurderinger. Ettersom jeg her er interessert i hvordan prosessen gjøres vil jeg benytte meg av deltagende observasjon som metode for datagenerering. «The possible indeterminacy of roles, identities, rules and situations requires detailed observations of the processes through which rules are translated into actual behavior through constructive interpretation and available resources» (March & Olsen, 2009, s. 8). Gjennom observasjon av praksis får jeg et annet innblikk i måten veilederrollen håndteres enn hva jeg ville gjort gjennom intervjuer.

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for de metodiske valg som har blitt tatt knyttet til datagenerering og analyse i dette prosjektet. Kapitlet er delt i to deler: en om data og datainnsamling og en om analyse av data. Den første delen tar for seg det empiriske materialet. Jeg vil først gjøre en kort beskrivelse av karakteristikk og utfordringer ved kvalitative metoder generelt og i mitt prosjekt spesielt. Videre vil jeg ta for meg de to typer data som dette prosjektet er basert på: feltnotater fra deltagende observasjon og ulike tekster. Jeg vil beskrive fremgangsmåten for datagenerering og det empiriske materialet. Del to vil handle om analysemåter. Jeg vil skissere en hermeneutisk tilnærming til analyse og videre beskrive hvilke konkrete analyseverktøy jeg har benyttet meg av. Til slutt vil jeg presentere hvordan jeg har gått fram for å analysere datamaterialet.

# Data

## Metodologi

Forskningsspørsmål og metode for å finne ut av disse spørsmålene er tett sammenkoblet. Thagaard (2010, s. 17) vektlegger at «kvalitative tilnærminger omhandler prosesser som tolkes i lys av den kontekst de inngår i» og henviser til Repstad (2007) som ifølge Thagaard (ibid.) «hevder at ordet kvalitativ viser til kvalitetene, det vil si til egenskapene eller karaktertrekkene ved de sosiale fenomener vi studerer». Kvalitative metoder er gode for å belyse folks handlinger og interaksjon (Silverman, 2010) og har en målsetting om å oppnå forståelse for de fenomenene som blir studert blant annet gjennom fortolkende teorier som hermeneutikk (Thagaard, 2010, s. 14). Ettersom dette forskningsprosjektet går ut på å forstå hvordan veiledere på et NAV-kontor gjør prosessen med arbeidsevnevurdering, og sammenhengen mellom ulike mekanismer som gjør seg gjeldende i deres arbeidshverdag, vil en kvalitativ tilnærming være fruktbar. I tillegg gir en kvalitativ tilnærming mye fleksibilitet i den forstand at fokusområde kan endres etter hvert som feltet avdekkes og blir mer tydelig (Thagaard, 2010, s. 18).

En kvalitativ tilnærming vil gi fordeler i form av at man får fyldige og omfattende data og mulighet til å se situasjoner i kontekst (Thagaard, 2010). Tilnærmingen innebærer også noen utfordringer. For det første vil hva en observerer under feltarbeidet ikke kunne reproduseres i sin helhet. Feltnotatene er bare en del av hva som har blitt observert, og den ferdige teksten vil kun inneholde deler av disse igjen. Samtidig blir den ferdige teksten rikere, ettersom den «binder mange enkelthendinger sammen og gir dem mening» (Album, 1996, s. 248). For det andre er datainnsamling, analyse og skrivning nesten umulig å skille fra hverandre (Silverman, 2010, s. 14). Ettersom forskeren selv er en del av genereringen av det empiriske datamaterialet vil analysen starte allerede der. Relasjonene til forskningssubjektene vil være avgjørende for kvaliteten på datamaterialet (Thagaard, 2010, s. 19). Dette er spesielt tilfellet når man gjør feltarbeid og deltagende observasjon. En kvalitativ tilnærming vil også få konsekvenser for studiens overførbarhet. Kvalitative studier tar ofte utgangspunkt i færre case, og fokuserer på prosesser og mening innenfor de områder som studeres (Thagaard, 2010). I hvilken grad studiens resultater kan overføres til andre situasjoner vil avhenge av utvalget og hvilke karakteristikk dette utvalget har.



Denne studien baserer seg på deltagende observasjon som metode. Dette er en av de mest tradisjonsrike og sentrale metodene innenfor kvalitative tilnærminger i samfunnsforskningen (Thagaard 2010, Fangen 2010) og innebærer «at du i en viss tid følger menneskene du studerer og at du deltar sammen med dem i deres sammenhenger» (Fangen, 2010, s. 9). Metoden omtales også som feltarbeid eller etnografi (Fangen, 2010, s. 12). Et felt blir her å forstå som et utsnitt av den sosiale virkeligheten (Kalleberg, Malnes, & Engelstad, 2010, s. 71). Metodevalg påvirker hva man kan si noe om og vil også i noen grad henge sammen med en gitt måte å se på verden. Deltagende observasjon innebærer å tilegne seg kunnskap gjennom førstehånds erfaringer (Fangen, 2010, s. 15). Vitenskapsteori knyttet til kvalitative metoder generelt og deltagende observasjon spesielt har beveget seg fra å fokusere på forskeren som objektiv og utenforstående til å ha en mer refleksiv forståelse av forskeren som deltager i situasjonene som undersøkes og til hvordan aktørene skaper disse situasjonene (Fangen 2010). Forskningsspørsmålet gir også et bestemt perspektiv på fenomenene en observerer, noe som påvirker hva man vektlegger under observasjonen og hvordan disse observasjonene blir tolket (Silverman, 2001, s. 2).

Tidligere forskning på feltet det er snakk om her, standardiserte arbeidsprosesser på NAV-kontoret, er i hovedsak preget av intervjudata, dokumentanalyse eller data fra spørreskjemaer (for eksempel Østerbø, 2013, Proba 2012, 2011, Jessen, ). Røysums (2009) studie av helhetsforståelser på NAV-kontoret er et unntak her og baserer seg på feltarbeid ved et NAV-kontor. Formålet med hennes studie har vært å «dokumentere erfaringskunnskap og de utfordringer ansatte, og da særlig sosialarbeiderne, møter ved dette NAV-kontoret» (Røysum, 2009, s. 196). Min studie ser imidlertid også på forholdet mellom byråkratiske og skjønnsbaserte handlingslogikker og koordineringsmekanismer som strukturerer disse. Innenfor dette området er det i større grad gjennomført studier basert på observasjon og feltarbeid. Lipskys (2010) studie av bakkebyråkrater og deres arbeid, eller Hvindens (1994) studie av integrasjon i velferdsbyråkratier er eksempler på dette. Det at jeg benytter meg av deltagende observasjon gjør at jeg får en annen tilgang til arbeidsprosessen med og rundt arbeidsevnevurderingene enn hva jeg ville fått kun ved hjelp av intervjudata.

## Utvalg og tilgang

Deltagende observasjon er en svært tidkrevende metode. Dette innebærer at man velger få analyseenheter med mulighet til å gå i dybden. Album (1996) påpeker at det ofte er til dels motstridende hensyn det må gjøres avveininger mellom; hensynet til å få skikkelig innsikt om

få case, eller muligheten til å sammenligne likheter og forskjeller mellom flere case. Ifølge Fangen (2010, s. 52) kan en ikke observere alt, og en må derfor ofte gjøre et selektivt utvalg rundt hvilke enheter som skal observeres. Det gjelder derfor å velge ut de gode eksemplene eller enheter det er hensiktsmessig å sammenligne for å svare på forskningsspørsmålet. Fangen (2010, s. 40) refererer til Schatzmann og Strauss som skiller mellom å velge ut steder, velge ut tidsbruk, velge ut personer og velge ut hendelser. Jeg vil gå gjennom disse utvelgelsene nedenfor.

I mitt tilfelle har jeg valgt å gjøre feltarbeid ved ett lokalkontor i NAV og gjøre sammenligninger internt på kontoret. Dette kan si noe om forskjeller mellom ulike ansatte, heller enn forskjeller mellom typer kontorer eller måter å organisere seg på. Jeg har gjort et såkalt strategisk utvalg (Thagaard, 2010, s. 55) av et middels stort NAV-kontor på Østlandet. Dette kontoret er valgt ut fordi de har kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen (ibid). Ved å ta utgangspunkt i et middels stort kontor unngår man problemstillinger som er knyttet opp mot et lite eller et stort NAV-kontor. For eksempel grad av spesialisering blant de ansatte eller måten å koordinere arbeidet på. Valget av Østlandsområdet er av praktiske hensyn. Jeg har unngått Oslo-kontorer da disse har delt ledelse, og det dermed kan oppstå spesifikke problemstillinger knyttet til den måten å organisere kontoret på. Delt ledelse kan nok innebære interessante problemstillinger, men de er ikke relevante for dette prosjektet.

Tilgang til det aktuelle NAV-kontoret har gått gjennom offisielle kanaler i NAV-systemet. Etter kontakt med ledelse på direktoratsnivå ble jeg henvist via fylkeskontoret og til et lokalkontor. Etter et møte med ledelsen på det aktuelle lokalkontoret ble jeg satt i kontakt med en avdelingsleder, som også ble min kontaktperson på kontoret. Det at min tilgang til prosjektet gikk gjennom de offisielle kanalene har i noen grad gjort det enklere å få tilgang, samtidig som det har vært viktig for meg å ikke opptre som en som er utsendt av ledelsen når jeg har hatt kontakt med veilederne. NAV har hele veien har vært interessert i å få mer kunnskap om egen organisasjon, har dette gjort det uproblematisk å få tilgang. Dette har også vært gjennomgående hos veilederne, som i stor grad har vært positive til meg og prosjektet. «En forsker representerer en nøytral utenforstående, og når forskeren først har fått adgang, har informantene vanligvis ikke noe imot å fremstille seg selv og sin virksomhet til en som er interessert i deres situasjon» (Thagaard, 2010, s. 60)

## *Om kontoret*

Case-kontoret var pilot-kontor i NAV-prosjektet i 2006 og har dermed vært organisert som et integrert NAV-kontor siden da. I dag er kontoret et spesialisert NAV-kontor. Veilederne er spesialister innenfor bestemte ytelser, heller enn generalister som vet litt om alt. Kontoret har lokaler som strekker seg over flere etasjer. I første etasje er publikumsmottaket og skranken med samtalerom for brukersamtaler. På hver sin side av publikumsmottaket er det kontorer for de ansatte. Her sitter ledelse og administrativt ansatte, veiledere som jobber med «mottak sosial», kvalifiseringsprogram (KVP), ungdomsteam, markedsteam og «mottak arbeidssøkere». I tillegg til første etasje disponerer lokalkontoret også tredje etasje i bygget. Her er det pc-stue, et større møterom, og kontor til veiledere som jobber med oppfølging sykemeldte, oppfølging arbeidssøkere, arbeidsavklaringspenger (AAP), oppfølging sosiale tjenester og noen prosjektmedarbeidere. Hver av etasjene har egen kjøkkenkrok og lunsjbord.

Det er en felles leder for kontoret, men to styringslinjer: statlig og kommunal. Dette er forskjellig fra for eksempel kontorer i Oslo og Bergen, som har en kommunal og en statlig leder på NAV-kontorene. På det aktuelle lokalkontoret er det valgt en minimumsløsning der det kun er økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning og KVP som er med av de kommunale tjenestene.

Lokalkontoret er delt inn i fire avdelinger; arbeid og oppfølging 1, arbeid og oppfølging 2, arbeid og oppfølging 3 og mottak og administrasjon. Fordi prosjektet har hatt fokus på den arbeidsrettede brukeroppfølgingen, har feltarbeidet foregått i avdelingene som jobber med arbeid og oppfølging. Avdelingsoppdelingen reflekterer i noen grad både gangen i arbeidsprosessen, oppdelingen av brukere med ulikt innsatsbehov, og de gamle skillene mellom arbeid, trygd og sosial. Hver avdeling består av flere team.

*Arbeid og oppfølging 1* består av team som skal ta seg av avklaring, og brukere med standard og situasjonsbestemt innsats. Dette er team som jobber med sykemeldte, arbeidssøkere (mottak og oppfølging), sosial mottak og arbeidsgiverkontakt. Veilederne på avdelingen er spredt mellom 1 og 3 etasje. De som jobber med mottak, sosial og arbeidssøkere, sitter i 1 etasje, og de fleste andre i 3 etasje.

*Arbeid og oppfølging 2* har fokus på brukere med spesielt tilpasset og varig tilpasset innsatsbehov. Dette er veiledere som jobber med arbeidsavklaringspenger (AAP), introduksjonskurs og tiltak.

*Arbeid og oppfølging 3* består av teamene som jobber med økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning, kvalifiseringsprogram (KVP) og boligsosialt arbeid. Dette er også brukere som har spesielt tilpasset eller varig tilpasset innsatsbehov. Hovedvekten av disse veilederne er plassert i 1. etasje.

Kontoret har også et eget ungdomsteam, med veiledere fra forskjellige ytelser. Disse har brukere som er ungdom t.o.m. 24 år og skal bidra til å gi denne brukergruppen ekstra oppfølging for å unngå varig ledighet for unge. Dette teamet går på tvers av både avdelinger og annen teamoppdeling. Det består av to veiledere fra AAP, en fra «oppfølging arbeidssøkere», to fra sosiale tjenester og en booppfølger. Alle disse sitter i 1. etasje.

### *Personer og situasjoner*

Utvalget av personer var et strategisk, men også et tilgjengelighetsutvalg (Thagaard, 2010, s. 56). For å få et bredt perspektiv på arbeidet ved kontoret var det ønskelig å komme i kontakt med veiledere som jobbet innenfor ulike fagfelt. Ettersom veilederne har en arbeidsdag sammensatt av møter, brukersamtaler, kurs, oppfølging i datasystemer og over telefon, og også bedriftsbesøk, var det ikke alle som alltid hadde tid til å bidra i prosjektet. Valget av informanter handlet derfor om å få med ulike aspekter ved prosessen og ved de ulike fagområdene. Samtidig har fag- og teammøter vært møtepunktet mellom meg og informantene, og det har ofte vært på disse møtene at jeg har avtalt samtaler og lignende. «Utvalget er strategisk ved at informantene representerer egenskaper som er relevante for vår problemstilling, og fremgangsmåten for å velge ut informanter er basert på den tilgjengeligheten de har for forskeren» (Thagaard, 2010, s. 56).

Type:	<u>Tekst</u> Hva:
Om prosessen	Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging Retningslinjer for oppfølgingsvedtak Retningslinjer for arbeidsrettet brukeroppfølging ARENA
Støtte	Stikkordsveileder utfyllende Stikkordsveileder liten Ressursprofil og arbeidsevnevurdering
Måling	Kvalitetsmålingsskjema
Med bruker	Egenvurderingsskjema Samtaleskjema
Kontoret	Overføringsrutiner og arbeidsflyt

Tabell 2: Oversikt over typer tekster som har blitt gjennomgått som datamateriale.

Datamaterialet i dette prosjektet består av feltnotater, men også av gjennomgang av sentrale styringsdokumenter. Fordi jeg her er opptatt av arbeidsprosessen med og rundt arbeidsevnevurderingen, har jeg valgt ut dokumenter som er av umiddelbar relevans for dette. Tabell 2 gir en oversikt over hvilke dokumenter jeg har gått gjennom og hva de omhandler. I tillegg har jeg valgt å ta for meg dataprogrammet ARENA. Dataprogrammet legger rammer for oppgavene veilederne gjør, og er derfor spesielt relevant når en skal undersøke arbeidsprosesser. Tekstene består av opplæringsmateriell, kvalitetsmålingsskjemaer og styringsdokumenter som gir retningslinjer og støtte. Hovedteksten er «standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning» (Standarden), som beskriver arbeidsprosessen med og rundt arbeidsevnevurderingene. For en mer grunnleggende redegjørelse av Standardens definisjon av prosessen med AEV, se kapittel 4: «arbeidsevnevurdering og Standarden».

<u>Deltagende observasjon</u>	
Type:	Hva og hvem:
Opplæring	Introduksjonskurs for nyansatte
	Arena opplæring
	Arena oppfølging
	Fagutviklingsseminar
Arbeidsevnevurdering	Oppfølging arbeidssøkere
	Veileder sosial
	Veileder sosial
Brukersamtale	Oppfølging arbeidssøkere
	Oppfølging arbeidssøkere
	Oppfølging arbeidssøkere
	Sosial
	AAP
Fagmøte/teammøte	AAP
	AAP
	AAP
	Mottak sosial
	Mottak sosial
	Oppfølging arbeidssøkere
	Oppfølging sykemeldte
	Ungdomsteam
	Ungdomsteam
Samtale veileder	KVP
	AAP
	AAP
	AAP
	AAP
	AAP
	AAP
	Oppfølging arbeidssøkere
	Oppfølging sosial
	Oppfølging sosial
	Mottak sosial
	Mottak sosial
	Mottak sosial
	Ungdomsteam
	Ungdomsteam
	KVP
	Mottak arbeidssøkere
	Oppfølging sykemeldte
Spørreskjema til samtlige veiledere som kartlegging	

Tabell 3: Oversikt over observasjonene. Situasjonene og personene som har blitt observert.

I tillegg til å få med et mangfold i hvilke veiledere jeg hadde kontakt med, ønsket jeg også å se på flere ulike hendelser. Fangen (2010, s. 37) skriver at man i et feltarbeid «bevisst må sørge for å være til stede i situasjoner som åpner for ulike roller og ulike relasjoner, slik at du får best mulig tilgang til alle de motstridende synspunktene». Ønsket om å følge en prosess har påvirket hvilke hendelser jeg har valgt ut. Tidsbruken på datagenereringen er også preget av dette. Fordi man i en observasjonsstudie har lite kontroll over situasjonene som

forekommer, vil man i et forskningsprosjekt med kort varighet risikere at prosjektet er over før de utviklingsprosessene det var planlagt å følge blir tydelige (Sæther, 2011, s. 215). Dette har gjort at jeg har valgt ut hendelser som er av stor betydning for arbeidsprosessen og de delprosessene der det i størst grad oppstår motstridende hensyn. Jeg har derfor vært på kurs for nyansatte, fagutviklingsseminar, brukersamtaler, fag- og teammøter, sittet med på skrivingen av arbeidsevnevurderingene og hatt samtaler med veiledere. Tabell 3 gir en oversikt over hvilke type observasjonssituasjoner jeg har deltatt i og hva og hvem jeg har observert. Jeg vil gå nærmere inn på disse under. Det har også blitt delt ut et kort spørreskjema til samtlige veiledere på kontoret. Dette inneholdt spørsmål om strukturelle faktorer som utdanningsbakgrunn og teamtilhørighet, men også meninger om AEV som verktøy og hvordan veilederne oftest brukte det. Dette har fungert som bakgrunnskunnskap og har også gitt alle veilederne en mulighet til å uttale seg om verktøyet og prosessen.

Utvalg av kontor, situasjoner og personer påvirker representativitet og generaliseringsmuligheter. Målet med denne studien er ikke å kunne generalisere til alle prosesser i alle NAV-kontor, men å se, beskrive og analysere prosesser som har generaliserende effekter (Rua, 2012). Ved å redegjøre grundig for hvordan jeg har gjort mitt utvalg og karakteristikk ved dette, har jeg beskrevet hvilke premisser og forutsetninger som ligger i mitt empiriske materiale. Jeg vil nå gå videre til å beskrive hvordan jeg har gjennomført observasjonen.

## Deltagende observasjon

«Observasjon gir et særlig godt grunnlag for å få informasjon om personers handlinger og hvordan de forholder seg til hverandre» (Thagaard, 2010, s. 62). Deltagende observasjon gjør at forskeren selv kan oppleve hendelser i feltet. Flere vektlegger at deltagende observasjon er en metode som er fruktbar dersom man ønsker å få innblikk i hvordan informantene *gjør* sin hverdag. Album (2011, s. 264) mener at «en problemstilling som gjelder dagliglivspraksis og dens forbindelse med kulturelle standarder, belyses best med direkte observasjon og samtaler i tilknytning til det». Som deltagende observatør vil man også snakke med de man observerer. «Å observere er altså ikke bare å lytte til og se på hva de utforskede gjør selv» (Album, 1996, s. 236). Fangen (2010, s. 12) skriver at et av de overordnede formålene med metoden er å kunne beskrive både hva folk sier og gjør i situasjoner som ikke er strukturert av forskeren. Ved å snakke med veilederne fikk jeg anledning til å stille spørsmål og be om forklaringer på ting som jeg observerte underveis.

Deltagende observasjon åpner for en mer eksplorerende metodikk når forskeren står overfor et nytt felt og ikke har tilstrekkelig førstehåndskunnskap til å planlegge prosjektet presist (Thagaard, 2010, s. 70). Det at man får førstehånds erfaringer fra feltet man studerer kan gjøre at man får en bedre forståelse av folks virkelighet (Fangen, 2010, s. 15). I den forbindelse er det også viktig å reflektere rundt sin rolle og sine tolkninger. Gobo (2010) mener at refleksivitet i et forskningsprosjekt innebærer at man reflekterer rundt hvordan forskerens posisjonering i feltet påvirker forskningsprosessen.

I gjennomføringen av deltagende observasjon vil forskeren både involvere seg i samhandling med andre, og samtidig iaktta hva de foretar seg (Fangen, 2010, s. 13). Når man benytter seg av deltagende observasjon må man innta en rolle i forhold til dem man studerer. Fangen (ibid.) beskriver dette som en skala som går fra kun å observere til kun å delta. Deltagelse og observasjon må kombineres på en hensiktsmessig måte for å få gode og relevante data. Album (1996) vektlegger at valg av strategier i et feltarbeid både må begrunnes faglig, men også baseres på forskerens ønsker og ferdigheter. En søker å «pendle mellom nærhet og distanse» (Album, 1996, s. 241), men det vil være ulikt hvor en finner sitt balansepunkt. Deltagerrollen vil også kunne endres gjennom feltarbeidet, både etter hvilke hendelser en observerer og hvilke personer en forholder seg til. Thagaard (2010, s. 70) skriver at følgende spørsmål vil påvirke hvilke feltroller forskeren velger; Hvordan kan forskeren oppnå kontakt med informantene? Hvorledes kan forskerens nærvær innvirke på interaksjonen i miljøet? Hvilke aktiviteter har forskeren kompetanse til å delta i? Hvilken rolle er etisk forsvarlig? I dette prosjektet har jeg vekslet mellom ulike deltagerroller. Disse har vekslet mellom delvis deltagende observatør, fullt deltagende observatør og ikke deltagende observatør. Uansett hvilken deltagerrolle jeg har hatt, har jeg alltid påtatt meg rollen som forsker eller student. Dette er en rolle som gjør at jeg har kunne bevege meg relativt fritt på kontoret og snakke med mange personer. Det har gjort det naturlig å være nysgjerrig og gir god tid og lite avbrytelser (Album, 1996). Jeg ble ofte henvist til som «studenten» eller «du som forsker på oss». Thagaard (Thagaard, 2010, s. 71) skriver at informantene ikke alltid vet hva det vil si å bli forsket på, og at de derfor plasserer forskeren i en rolle de kjenner fra før; lærlingen. Lærlingrollen kan være spesielt godt egnet til å få innsikt i situasjonen for veilederne *på gulvet* (Thagaard, 2010, s. 72). Å bli tildelt rolle som lærling har gjort at jeg har fått den samme innføringen som andre nyansatte, jeg har fått være med på kurs og de ansatte har vært villige til å lære meg ting på den måten de gjør det. Ved å spille på naivitet blir det naturlig for



informantene å lære bort det som er viktig for dem (Fangen, 2010, s. 84). Det gjør det naturlig å ikke vite alt og jeg har fått en innføring i ting fra de ansattes perspektiv.

«For å oppnå at du glir naturlig inn, må du delta i den dagligdagse samhandlingen ved å småprate og følge de implisitte sosiale reglene som gjelder i den aktuelle gruppen» (Fangen, 2010, s. 74). Å både «gli naturlig inn», men også opprettholde min rolle som forsker har vært en utfordring gjennom mitt feltarbeid. Jeg har deltatt der det har vært naturlig og ikke forsøkt å stille meg utenfor enhver samhandling (Fangen, 2010, s. 75). Notatblokka har fungert som et symbol for når jeg var observatør og når jeg i større grad har vært deltager i den sosiale samhandlingen (Fangen, 2010, s. 74). Samtidig har observasjoner under lunsjen gitt meg retning i det videre feltarbeidet. Et eksempel kan være hvis jeg overhørte noen snakke om en bruker, en AEV eller lignende. I slike tilfeller tok jeg kontakt med veileder i ettertid og spurte om vi kunne ta en prat om det.

I de tilfellene der jeg satt sammen med veiledere som skrev arbeidsevnevurderinger, var det naturlig at jeg svarte på spørsmål de stilte meg eller hentet ting på printer for dem. Samtidig var det viktig for meg å ikke være med på å gjøre vurderingene som skulle inn i AEV-dokumentet. «Through both participant observation and interviewing there is the potential for «contamination». (...) We are part of the social events and processes we observe and help to narrate» (Atkinson & Coffey, 2003, s. 120). Det at veilederne stilte spørsmål om jeg var enig i vurderingene eller formuleringene som ble gjort ga meg en annen type data enn om de bare hadde fortalt om prosessen i ettertid. Dette sa meg noe om hvilke usikkerheter den enkelte veileder sitter med i utformingen av dokumentet, og også hvilke vurderinger som har blitt gjort på forhånd og hva som gjøres mens de skriver. Det ble i noen grad en forhandling rundt hvilken rolle jeg skulle ha og hvilken rolle de ville ha meg inn i (Fangen, 2010, s. 75). Jeg forsøkte å løse dette ved å stille dem spørsmål tilbake om hva de tenkte.

De gangene jeg var med på kurs vekslet jeg i større grad mellom rollen som delvis deltagende observatør, der jeg kunne notere i stillhet ting som dukket opp, og fullt deltagende observatør. Rollen som fullt deltagende observatør gjorde at jeg kunne oppleve det andre deltagere opplevde (Fangen, 2010, s. 75) gjennom å delta i oppgavene og lignende. Samtidig som muligheten til å notere underveis ga meg en viss distanse til opplevelsene. På kursene var det også en hovedvekt av veiledere fra andre kontor som var deltagere, noe som gjorde at mine handlinger på kurs i mindre grad ville farge samtaler og hendelser ved lokalkontoret videre i

feltarbeidet. Målet med deltagelsen på kursene var både å se hvordan nyansatte ble opplært, men også å forstå hva som skjer under opplæringen (Fangen, 2010, s. 76): Spørsmål de nyansatte kan stille seg selv, hva får de ikke svar på i løpet av kursene. Å ha en praktisk deltagerrolle gir også en mer naturlig funksjon i feltet, og gjør at man kan lytte til og observere samhandling uten å virke påtrengende (Fangen, 2010, s. 85). Fordi man er i situasjonen som forsker, vil man også ha et mer analytisk blikk på det som skjer enn det de primære deltagerne har (Fangen, 2010, s. 90).

Jeg gikk inn i rollen som ikke-deltagende observatør i tilfellene der brukerkontakt var i fokus. Jeg satt som observatør i brukersamtaler. Brukersamtalene har en fastlagt ramme, og min rolle som observatør påvirket i liten grad strukturen rundt samtalen. Det var viktig å gi tydelig informasjon om at jeg hadde taushetsplikt overfor brukerne og om informasjon som ville komme frem i samtalen. Samtidig var jeg veldig bevisst at min tilstedeværelse som observatør ville påvirke følelsen av frihet og den naturlige flyten i samtalen (Fangen, 2010, s. 78). Fangen (2010, s. 79) skriver at i formelle situasjoner vil en observatør oppleves som mindre ubehagelig enn i mer spontan sosial samhandling. Storvik (1996, s. 104) la vekt på at i en legekonsultasjon ville de aktuelle partene ha så mye oppmerksomhet rundt selve konsultasjonen, at hennes tilstedeværelse som forsker ville ha liten eller ingen innvirkning på dem hun observerte. Dataene jeg fikk fra denne typen observasjon har blitt brukt som grunnlag for å følge den videre prosessen med veilederne, og også å diskutere med dem i etterkant hvordan de vurderte den informasjonen som fremkom i samtalen. Dette har også gjort det mulig for veilederne å sammenlikne samtalen der jeg deltok med andre brukersamtaler de har hatt og påpeke eventuelle forskjeller mellom disse.

Fangen (2010, s. 116) refererer til Keller (1990) som forteller at hun gjennom deltidsdeltagende observasjon opplevde at hun måtte gjøre utvelgelser av når hun skulle være til stede i de ulike møtene og aktivitetene der deltagerne kom sammen. Hun brukte intervjuer for å få en bedre forståelse av de ulike opplevelsene hun hadde hatt, som var mer eller mindre fragmentert. På den måten utfylte observasjonen og intervjuene hverandre ved å gi hverandre en bredere mening. «The sociological understanding of a given social world is optimized by the deployment of participation, observation and conversation» (Atkinson & Coffey, 2003, s. 112). Dette er også tilfellet i mitt feltarbeid, der jeg hadde flere samtaler med veiledere som tok form som et ustrukturert intervju. Her tok de utgangspunkt i en AEV de hadde gjort

tidligere, forklarte meg situasjonen med bruker og hvordan de hadde vektlagt arbeidsprosessen og gjennomføringen i arbeidsevnevurderingen.

Det å gjøre feltnotater kan bidra til å holde forskeren fremmed overfor feltet (Album, 1996). Gobo (2010, s. 62) skriver at «It is through writing that the ethnographer's *interpretations* are transformed into *data*». Feltnotatene er både en måte å huske hendelser på, å bearbeide erfaringer, og å bidra til å utvikle feltarbeidet videre ved å åpne for nye spørsmål (Thagaard, 2010, s. 83). Selv om man går inn i feltet med et definert fokus bør man strebe etter å bevare følsomheten og muligheten til å bli overrasket i feltet (Fangen, 2010, s. 91). Jeg har forsøkt dette ved at jeg under skriving av feltnotatene stilte spørsmål ved det jeg nettopp opplevde. Dette gjorde at jeg utviklet prosjektet underveis og dermed kunne utnytte fordelene ved deltagende observasjon som fleksibel metode. Ifølge Fangen (2010, s. 105) vil slike begynnende analyser og fortolkninger fungere som arbeidshypoteser som kan rette blikket.

Det å fokusere på hvordan de menneskene en studerer oppfatter verden, kan føre til at en glemmer å analysere menneskers praksis ved at en blir for opptatt av oppfatningene deres. En skal ikke bare studere hvordan mennesker fortolker virkeligheten, men også se på hva de foretar seg (Silverman i Fangen 2010, s. 94). Feltnotatene er en blanding av beskrivelser av situasjoner, handlinger og redegjørelser fra samtaler. De er så detaljerte at jeg i ettertid kan bruke det som verktøy for å tre tilbake i situasjonen og oppleve det på nytt (Fangen, 2010, s. 103).

De ulike hendelsene ga meg ulik mulighet til å notere underveis (Thagaard, 2010, s. 83). Der jeg deltok aktivt var jeg i større grad nødt til å notere i ettertid enn der jeg hadde rollen som observatør. I alle tilfellene noterte jeg viktige stikkord underveis, for så å trekke meg tilbake til et kontor jeg disponerte for å skrive mer utfyllende feltnotater. «Å skrive feltnotater innebærer å forvandle en forbigående hendelse som kun eksisterer i øyeblikket, til å bli en redegjørelse som eksisterer på papiret, og som du kan vurdere igjen og igjen» (Fangen, 2010, s. 102). Det er viktig å skrive gode feltnotater, ettersom disse utgjør datamaterialet. Samtidig representerer feltnotatene kun en liten del av alt en har opplevd under feltarbeidet (Fangen, 2010, Album, 1996). Fangen (2010) vektlegger at en ikke skal forsøke å rapportere alt, men heller fokusere på konkrete detaljer og å være selektiv både under observasjon og notatskriving. Mine notater bærer preg av å beskrive prosessen eller hendelsen jeg har vært

vitne til, men inneholder også i noen grad direkte sitater. Sitatene har ofte blitt notert ned under situasjonen, mens beskrivelsen av situasjonen ble notert ned i ettertid.

Feltnotater påvirker hvordan datamaterialet presenteres i den endelige teksten. Mens studier som benytter intervju som metode i større grad baserer seg på sitater av hva som blir sagt, vil mine henvisninger til datamaterialet bære preg av at de er en del av en større helhet. I intervjurapportering blir ofte metode en svart boks, der intervjusituasjonen blir nærmest usynlig (Kvale & Brinkmann, 2012, s. 273). Gjengivelse av observasjoner vil i noen grad bli kontekstualisert, men også brutt opp med analytiske poenger (Fangen, 2010, s. 270). Beskrivelsene blir også tilpasset ut fra hva de skal beskrive, og ikke alle situasjoner blir beskrevet i sin helhet (Fangen, 2010, s. 271). Jeg har valgt å gi en kort beskrivelse av situasjonene første gang jeg nevner dem. Det vil si at når jeg beskriver et teammøte første gang sier jeg litt om hvordan veilederne sitter og lignende, og videre med første brukersamtale, første AEV og så videre. Det at jeg ikke gir slike redegjørelser hver gang gjør i noen grad beskrivelsene fattigere, men bidrar samtidig til å fremheve det som er av relevans for hvordan veilederne gjør prosessen med AEV. Under utformingen av teksten har jeg trukket frem situasjoner fra feltarbeidet som eksempler på de ulike poengene mine. Dette innebærer at mine observasjoner fra feltarbeidet blir beskrevet løpende i teksten og ikke som sitater, slik man ofte gjør i studier basert på intervju.

Observasjonstiden ble tilpasset etter hva jeg anså som nødvendig for å få tilgang til interessante og gode data. Jeg nådde etter hvert et metningspunkt i datagenereringen, der deltagelse i nye situasjoner ikke ville gi så mye ny informasjon (Fangen, 2010, s. 125). Det å finne «de gode informantene» (Album, 1996, s. 235) som kan gi god informasjon om arbeidsprosessen, har vært en lang og kontinuerlig prosess. Observasjonstiden varte fra ca medio september og frem til jul 2014. Iløpet av tiden var jeg gjennomsnittlig 3 dager i uka til stede ved kontoret. Disse dagene bestod av møtevirksomhet, notater, samtaler og deltagelse i arbeidsprosessen.

## Analyse

### Hermeneutikk og spørsmål som verktøy

Ved bruk av deltagende observasjon kan en vanskelig skille klart mellom analyse og datagenerering. Analysearbeidet blir mindre skjermet, men en kontinuerlig prosess også under datainnsamlingen (Fangen, 2010, s. 208). Jeg vil likevel forsøke å redegjøre for analytiske

perspektiver og verktøy jeg har brukt i denne studien, både under og etter datagenerering. «Hva som kommer fram, vil alltid avhenge av analyseverktøyet» (Album, 1996, s. 249).

En hermeneutisk meningsfortolkning innebærer å se deler og helhet i sammenheng. Dette er en tilnærming som vektlegger at fenomener kan tolkes på flere nivåer (Thagaard, 2010, s. 39). «Hermeneutikken bygger på prinsippet om at mening bare kan forstås i lys av den sammenheng det vi studerer er en del av. Vi forstår delene i lys av helheten» (ibid.). Dette innebærer et kontinuerlig forhold både mellom observasjonene og deres kontekst, men også mellom teori og empiri (Kvale & Brinkmann, 2012, s. 216).

Fangen (2010, s. 208) beskriver hermeneutisk fortolkning i tre nivåer: Førstegrads fortolkning, eller enkel hermeneutikk, består i å definere hva man ser og hører. Fortolkning av andre grad innebærer å sette hendelsene inn i en større sammenheng. En forsøker å forstå og utvikle kunnskap om den virkeligheten man har beskrevet. Tredjegrads fortolkning kan også beskrives som kritisk fortolkning. Dette er en form for tolkning som fokuserer på de «strukturer som fryser fast det sosiale livet, eller på de delene av det sosiale liv som virker irrasjonelle» (Fangen, 2010, s. 223). Fangen (ibid.) beskriver dette som å ta fatt i ubevisste prosesser, ideologier, maktforhold og andre uttrykk for dominans, som medfører at visse interesser skjules på bekostning av andre.

Thagaard (2010, s. 39) beskriver at hermeneutikken ikke vektlegger en bestemt form for praksis og fortolkning. «Det kan stilles mange spørsmål til en tekst, og ulike spørsmål fører til ulike meninger i teksten» (Kvale & Brinkmann, 2012, s. 218). Teoretiske begreper knyttet til organisasjonsstruktur, beslutninger og vurderinger har blitt benyttet som spørsmål jeg har stilt til datamaterialet under analysen. March og Simons (1993, s. 160) begrep om rutiniserte og problemløsende arbeidsprosesser, og Mintzbergs begreper om koordinering, har også vært måter å strukturere analysen på. Er det veilederne gjør et eksempel på en problemløsende og feedbackbasert eller rutinisert og programbasert arbeidsprosess? Jeg har også benyttet to av Martins (2002) perspektiver om integrasjon og differensiering som tilnærminger til mekanismer som gjør seg gjeldende for veilederne i deres arbeidshverdag.

Hermeneutiske beskrivelser og tolkninger henger sammen med det Fangen (2010, s. 218) kaller for metaforisering. Dette innebærer å gi en ting en annens navn for å beskrive egenskaper eller aspekter ved fenomenet. Metaforene kart og terreng har blitt benyttet i analysen for å tydeliggjøre et viktig poeng: at prosessen blir påvirket av flere mekanismer.

Analysen er utformet som et konstruktivt forskningsopplegg (Kalleberg, Malnes, & Engelstad, 2010, s. 98). Dette innebærer et utgangspunkt i variasjon og gode eksempler for å finne forbedringsmuligheter (Kalleberg, Malnes, & Engelstad, 2010, s. 99). Variasjoner mellom de ulike veilederne og deres strukturelle situasjon har blitt brukt som grunnlag. Jeg vil under gå nærmere inn i hvordan det praktiske analysearbeidet har blitt gjennomført.

## Fremgangsmåte

Jeg har forholdt meg til Fangens oppdeling i tre fortolkningsnivåer under analysen. Dette kan også ses i sammenheng med det Kalleberg, Malnes, Engelstad (2010, s. 83) beskriver som typer av svar: dokumentasjon, vurdering, anbefaling. Jeg vil både beskrive, vurdere og i noen grad også gjøre anbefalinger i min analyse og i utformingen av den endelige teksten. Jeg har gjort en form for situasjonsbasert analyse, eller det Burawoy (1998) kaller «extended case method». Dette innebærer at jeg har tatt utgangspunkt i noen situasjoner som jeg har blitt overrasket over eller interessert i under feltarbeidet og deretter utvidet disse ved hjelp av teori, flere situasjoner og kontekstualisering. Ved å først bli overrasket over noen situasjoner og videre koble dette til lignende tilfeller og antakelser om disse, for så å analysere antakelsene ut fra teori, ligner dette fremgangsmåten Fangen (2010, s. 232) definerer som abduksjon. Denne tilnærmingen har gjort at datamaterialet har blitt sortert etter hva slags type situasjon det har vært en del av og hvor i arbeidsprosessen det har vært. Utover dette har jeg ikke gjort noen koding av datamaterialet. Min fremgangsmåte kan forstås ut fra Albums (1996, s. 249) beskrivelse av at «oppmerksomheten mot emnet er datadrevet, tolkningen er teoridrevet».

For det første har jeg lagt vekt på hva veilederne på NAV-kontoret faktisk gjør og hva som står i de ulike dokumentene. Dette er en form for fortolkning som i stor grad allerede har blitt gjort i utformingen av feltnotatene mine. Samtidig har disse feltnotatene blitt brukt som en slags «huskelapper», der de endelige analysene inneholder ting som går utover notatene. Denne formen for analyser består av to sider; beskrivelser av hendelser, personer og opplevelser, og også en del som er mer preget av min bakgrunn og mine oppfatninger. «Du kan aldri se verden nøyaktig slik de menneskene gjør som du studerer» (Fangen, 2010, s. 209). I praksis har dette tatt form ved at jeg har sortert feltnotatene, skrevet dem ut og videre gått over med penn og kommentert i marginen. Jeg har kommentert spesielt interessante hendelser og utsagn og understreket situasjoner som i stor grad beskriver prosessen. Dette henger sammen med Albums beskrivelse av at «forskere får ikke fortellingen fra feltet, men må konstruere den over inntrykkene feltet gir» (1996, s. 248).

For det andre har jeg systematisert egne fortolkninger av hva deltagerne driver med eller tanker om hva det kan være de driver med. Hendelsene har blitt satt inn i en større sammenheng. Andregrads fortolkning vil implisitt bygge på teoretiske paradigmer (Fangen, 2010, s. 221). Teoretiske begreper, blant annet Mintzbergs koorderingsmekanismer (standardiserte arbeidsprosesser, standardiserte ferdigheter, gjensidig tilpasning og overvåking), har fungert som sorteringskategorier og analytiske størrelser. I tillegg til å lage tykke beskrivelser og treffende metaforer, vil også en andregrads fortolkning ta hensyn til den konteksten dataene oppstår i. Gjennom deltakende observasjon har man som forsker et unikt innblikk i konteksten rundt hendelsene, ettersom man selv deltar i dem.

Komparasjon er også en viktig del av denne måten å tolke på. I dette tilfellet har jeg sammenlignet prosessen slik den er beskrevet i Standarden og slik veilederne gjør den i praksis. Jeg har også trukket frem forskjeller og likheter mellom de forskjellige veilederne. Denne delen av analysen har i noen grad foregått gjennom utforming av ulike tabeller og ved at jeg har forsøkt å se hendelser og situasjoner fra alternative perspektiver. Jeg har benyttet meg av metaforer og sett etter forutsetninger for de ulike måtene å gjøre prosessen på. «De forskjellene og likhetene som kommer frem, bidrar til å opplyse hver av enhetene. Du får frem det like i det ulike og det ulike i det like (Fangen, 2010, s. 216). Fangen (2010, s. 216) henviser til Brekke m.fl. (2003) som mener at en vanlig måte å gjennomføre sammenligninger på er at du splitter opp hver av enhetene i ulike elementer, for så å skille mellom de elementene som er like og de som er ulike. Deretter kan du lage en liste over det som er likt og det som er ulikt» (Fangen, 2010, s. 216).

For det tredje har jeg også gjort en kritisk fortolkning. Dette innebærer å ta et steg tilbake for å se nærmere på om den måten veilederne handler er den eneste og beste måten å handle på. Dersom arbeidsprosessen ikke bare kan gjøres på en måte, men flere, har jeg forsøkt å spørre hvorfor de da gjør det på den måten de gjør. Hvilke mekanismer spiller inn? Hvilke strukturer finnes? Og hvordan benytter veilederne seg av ulike strategier? Til slutt har jeg sett på hva som kan være ønskelige eller hensiktsmessige måter å gjøre prosessen på, hva som virker mest hensiktsmessig, og brukt dette som sammenligningsgrunnlag for de arbeidsmåtene som har fremkommet under feltarbeidet.

Jeg har i oppgaven referert til alle veiledere som «hun». Veiledernes kjønn er i utgangspunktet ikke interessant i denne sammenheng, så jeg har valgt å benytte meg av den kjønnskategorien

majoriteten av veilederne tilhører som er kvinner. Brukere blir henvist til som «han» for enklere å kunne skille mellom disse og veilederne. Jeg har også brukt begrepet «sette innsatsbehov», ettersom dette er slik veileder og standard definerer det å plassere bruker i en av de fire kategoriene for innsatsbehov.

## Forskningsetikk og retningslinjer

Det er etiske problemstillinger knyttet til ethvert forskningsprosjekt. Forskningsetikk «viser til et mangfoldig sett av verdier, normer og institusjonelle ordninger som bidrar til å konstituere og regulere vitenskapelig virksomhet» (NESH, 2006, s. 5). Forskningsetikken har en sentral plass i alle forskningsprosjekter. Dette omfatter også masterprosjekter (NESH, 2006, s. 5). Vitenskapssamfunn er regulert av etiske krav, normer og verdier (Kalleberg, Malnes, & Engelstad, 2010, s. 31). Disse er en integrert del av kjernevirksomheten i vitenskapen, og skal prege og reflekteres over i samtlige deler av forskningsprosjektet. Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) har utarbeidet forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, jus og teologi, sist oppdatert i 2006. Retningslinjene er en måte å strukturere og systematisere en vitenskapsmoral (NESH, 2006, s. 5), som skal fremme forskningsfrihet, upartiskhet og etterrettelighet.

Disse består av seks hovedpunkter:

- A. Forskningsetikk, forskningsfrihet og samfunn
- B. Hensyn til personer
- C. Hensyn til grupper og institusjoner
- D. Forskersamfunnet
- E. Oppdragsforskning
- F. Forskningsformidling

Retningslinjene består både av ufravikelige krav og viktige hensyn. Noen normer må avveies og vurderes i forhold til andre hensyn (NESH, 2006, s. 6). På den måten kan vitenskapsmoralen sies å ha både en individuell side, avveininger som må gjøres av den enkelte forsker, i tillegg til en institusjonell side, med felles standarder for forskning og kunnskapsutvikling (Kalleberg, Malnes, & Engelstad, 2010, s. 33).



## Mitt prosjekt

Min interesse overfor NAV som organisasjon har vært sammensatt. NAV er en livsovergripende organisasjon som har en rolle i mange faser av livet. I tillegg forholder organisasjonen seg til noen av de svakeste i samfunnet. Dette gjør det interessant å se hvordan NAV som organisasjon egentlig fungerer. I tillegg til en faglig drevet nysgjerrighet har også det at et nært familiemedlem har vært ansatt på et lokalkontor i NAV gjort min interesse for feltet sterkere. Jeg vil diskutere hvordan dette har spilt inn i prosjektet mer inngående senere.

Ved bruk av kvalitative metoder i forskningen vil man som forsker omgås med dem man forsker på. Dette fører med seg både en del praktiske utfordringer og noen etiske problemstillinger. Jeg vil videre diskutere de konkrete punktene i retningslinjene som er relevant for mitt prosjekt og hvordan jeg har forholdt meg til dette under datagenerering, analyse og publisering.

Datagenereringen i prosjektet har i hovedsak foregått som feltarbeid på et NAV-kontor. Dette har gjort at alle som jobber på kontoret er potensielle informanter. Pkt. 6 i retningslinjene sier at man skal vise aktsomhet spesielt i situasjoner der «de som er gjenstand for forskning, har liten mulighet til å unngå å delta i forskningsprosessen» (NESH, 2006, s. 11). Fordi jeg fikk tilgang til kontoret gjennom ledelsen vil dette kunne medføre at veilederne og andre ansatte har følt seg forpliktet til å snakke med meg. Jeg har forsøkt å unngå større problemer rundt dette ved å la de ansatte ta initiativ til samtaler. Samtidig har jeg også vært nøye med å få snakket med så mange som mulig for å sikre god kvalitet i datamaterialet. Jeg har alltid spurt de jeg har snakket med en-til-en om de er villige til å ta en prat med meg, og at jeg forstår om de ikke har tid eller lyst. I ett tilfelle ønsket ikke veileder å snakke med meg, og henviste meg derfor videre til en annen veileder. De fleste har vært positive til å delta, og til at det rettes søkelys mot arbeidsprosessene i NAV. Fordi jeg ikke har vært interessert i veilederne som personer, men i deres arbeidshverdag, har det vært lettere å få folk til å delta. Det er noe som engasjerer dem, men som ofte ikke er for personlig å snakke om.

Punkt 8 «Krav om å informere dem som utforskes» og 9 «Krav om informert og fritt samtykke» henger i noen grad sammen med det forrige. Da jeg startet mitt feltarbeid gikk jeg en hilserunde på kontoret og informerte om prosjektet. Jeg startet datagenereringen ved å delta på fag- og teammøter og fikk da muligheten til en grundigere presentasjon av meg selv og prosjektet og hva jeg var interessert i av data. Samtidig står det i retningslinjene at et fritt

samtykke «betyr at det er avgitt uten ytre press eller begrensninger av personlig handlefrihet» (NESH, 2006, s. 13), og «deltakerne må gis reelle muligheter til å reservere seg fra å delta i forskningen uten utilbørlig press eller ulemper for dem selv» (NESH, 2006, s. 13). På den ene siden kan man si at det at jeg deltok på møter som veilederne måtte være med på, innebærer en viss form for press. På den annen side har det vært frivillig for dem å være aktive i møtet, samtidig som mitt fokus har vært på NAVs arbeidsprosesser og ikke på veilederne som personer. Jeg mener derfor at dette har vært etisk forsvarlig.

Ettersom jeg har gjort feltarbeid på et NAV-kontor har det vært uunngåelig å få informasjon om tredjepart: brukere. Der det har foregått direkte samhandling med brukere, for eksempel i brukersamtaler, har veileder på forhånd informert og fått samtykke av bruker til at jeg er med på samtalen. Informasjon som har kommet frem om brukere har kun vært interessant i den grad det forteller noe om NAVs oppfølging og arbeidsprosess med bruker, og ikke som informasjon i seg selv. Jeg har derfor ikke sett det som nødvendig å gi brukere en mer omfattende informasjon om studien, med mindre de har etterspurt dette selv. Jeg har også fått informasjon om brukere gjennom tilgang i NAVs datasystemer og innsyn i arbeidsevnevurderinger. I retningslinjene står det at «intervju, arkivstudier og observasjoner fører gjerne til at forskeren får informasjon om langt flere personer enn dem som står i fokus for studien» (NESH, 2006, s. 16). Dette har kun fungert som noe å se veilederne handlinger i lys av og ikke som data i seg selv. Jeg har derfor ikke lagret opplysninger om brukerne og forsøkt å holde dem som personer utenfor studien. Datasystemer og øvrig sensitiv informasjon har kun vært tilgjengelig på NAV-kontoret. Tredjepart har også gjort det vanskelig å bruke lydopptaker, både i samtale med veiledere og i brukersamtaler.

Prosjekter som innebærer behandling av personopplysninger skal meldes (NESH, 2006, s. 14). Dette prosjektet har blitt meldt til NSD med tilbakemelding om at prosjektet ikke medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt etter personopplysningsloven §§31 og 33 (se vedlegg 1). Alle opplysninger som har blitt behandlet elektronisk i forbindelse med prosjektet er anonyme. Selv om prosjektet i seg selv ikke er meldepliktig, har jeg tatt hensyn til at ansatte ved det aktuelle NAV-kontoret vet hvor datainnsamlingen er gjennomført. Jeg vil komme tilbake til dette nedenfor.

Det har blitt søkt om dispensasjon fra taushetsplikt slik at jeg har fått tilgang til personidentifiserbar informasjon om brukere, for eksempel i samtale med veiledere. Denne

informasjonen har som nevnt ikke blitt lagret, og det har derfor ikke blitt informert om til aktuelle brukere. Hensynet til tredjepart og veilederes taushetsplikt har også gjort at jeg har valgt bort bruk av lydopptak. Ettersom det både i fagmøter og i samtaler med veiledere fremkom personopplysninger om brukere ville bruk av lydopptaker innebære ny søknad til NSD og dermed forsinket starten for datagenerering. Mitt fokus handlet ikke om hvordan spesifikke brukere ble vurdert, men heller prosessen. Min vurdering var dermed at jeg ville få like gode og relevante data gjennom omfattende feltnotater.

Prosjektet har blitt utviklet i samarbeid med NAV på flere nivåer. I samtaler med direktorat og fylkeskontor ble konturene av et problemområde trukket opp, og det var også disse som fungerte som døråpnere i forbindelse med datainnsamlingen. Et viktig forskningsetisk poeng er at forskning skal være uavhengig. En viktig problemstilling knyttet til mitt prosjekt er derfor pkt 36 i de forskningsetiske retningslinjene; styring av forskningsoppdrag (NESH, 2006, s. 29). Mitt prosjekt er ikke et oppdrags-prosjekt, men et prosjekt som er utviklet i samarbeid med NAV og som NAV har interesse av. Selv om initiativet til prosjektet kom fra meg, vil prosjektet i praksis ha en del av de samme karakteristikkenes som et forskningsoppdrag. Spesielt med tanke på NAVs interesse av resultater, men også gjennom at disse i stor grad har kunnet påvirke min tilgang til feltet. Jeg har blitt møtt med åpenhet og interesse fra alle nivåer i NAV som jeg har vært i kontakt med. De ansatte har vært imøtekommende og glade for at noen kan se nærmere på deres praksiser. Dette har gjort at deres rolle overfor meg i større grad har fungert som støtte der jeg har hatt behov for mer inngående informasjon, tilgang til kurs og lignende. På den ene siden har dette gitt meg økt frihet. På den andre siden kan en diskutere om jeg på bakgrunn av dette har en følelse av lojalitet overfor dem som har bidratt så mye. Samtidig har deres ønske om å få belyst denne delen av NAVs arbeid, uavhengig av om resultatet kan sies å være positive oppdagelser eller av mer negativ karakter, gjort at jeg kun har opplevd lojalitet i den forstand at jeg ønsker å fremstille resultatene så tydelig som mulig.

NESH skisserer tre ulike trusler som kan dukke opp når det oppstår personlige bånd mellom forsker og forskningssubjekt (NESH, 2006, ss. 30-31). Dette er trusler mot forskerens uavhengighet. Partsrepresentanttrusselen sier at slike bånd kan gjøre at forskningen blir brukt i en advokatrolle for enkelte parter, for eksempel at noen blir fremstilt i et bedre lys enn andre. Fortrolighetstrusselen går ut på at det ikke er tilstrekkelig distanse mellom forskning og forskningssubjekt. Dersom forskningssubjektet er i en slik posisjon at de kan utøve innflytelse

på forskeren, omtales dette som presstrusselen. Det er denne jeg har diskutert i avsnittet over. I første halvdel av prosjektet var et nært familiemedlem ansatt i NAV, men på et annet kontor enn der jeg gjorde feltarbeid. En problemstilling er dermed om denne relasjonen har truet min uavhengighet i prosjektet, enten gjennom partsrepresentanttrusselen, eller fortrolighetstrusselen. Denne relasjonen har i noen grad påvirket min nysgjerrighet i forkant av prosjektet. I løpet av prosjektet har relasjonen også gitt meg mulighet til å diskutere ulike forståelser, eller innfallsvinkler til datainnsamling. Jeg mener at dette har gitt meg mulighet til å opprettholde en avstand til datamaterialet mitt ved å kunne diskutere dette, heller enn å låse meg til bestemte perspektiver eller forståelser.

En viktig samfunnsoppgave for vitenskapelige prosjekter er å gi økt kunnskap om et problemområde i samfunnet for øvrig. «Spesialiserte forskningsmiljøer skal sørge for at vitenskapelig kunnskap formidles til et bredere publikum utenfor forskningsmiljøet» (NESH, 2006, s. 32). I tillegg til å bidra til en opplyst samfunnsdebatt skal forskningsresultater også tilbakeføres til deltakerne i en forståelig og forsvarlig form (NESH, 2006, s. 35). En relevant problemstilling her er hvordan en skal opprettholde deltakernes anonymitet også overfor sine kolleger. Dette innebærer å hindre indirekte identifisering gjennom kombinasjon av bakgrunnsvariabler som kjønn, team-tilhørighet, bakgrunn og så videre. Jeg har forsøkt å løse dette ved å omtale alle veiledere som «hun», ettersom det er færre menn enn kvinner ansatt på kontoret, og disse dermed lettere kan gjenkjennes. I analysene vil også veilederne omtales gjennom gruppetilhørighet, da den enkelte veileders meninger i dette prosjektet kun er interessant i den grad det sier noe om deres arbeidsprosesser. Veiledere har blitt omtalt gjennom teamtilhørighet, eller som tilhørende en av tre grupper basert på sin yrkes- og fagbakgrunn; akademiker, sosialfaglig eller realkompetanse. De ansatte har også blitt gruppert etter om de er kommunalt eller statlig ansatte. Disse variablene har ikke blitt kombinert, men presenteres separat. Det vil dermed være vanskeligere å identifisere enkeltpersoner.

## Avslutning

Kvalitative metoder gir mulighet til å gå dypere inn i situasjoner og deres kontekst. Ved å benytte meg av en kombinasjon av deltagende observasjon og tekstgjennomgang, har jeg fått et omfattende innblikk i hvordan veiledere på et NAV-kontor gjør arbeidsprosessen med arbeidsevnevurderinger.

Gjennom å beskrive metodiske forutsetninger i studien og hvordan analysearbeidet har tatt form og etiske problemstillinger, har jeg redegjort for studiens reliabilitet og validitet, samt i noen grad diskutert studiens overførbarhet.



# Arbeidsevnevurdering og prosessen

For å kunne gjøre en meningsfull analyse av hvordan veilederne på NAV-kontoret gjør arbeidsprosessen med og rundt arbeidsevnevurderingene, må det først klargjøres hva slags prosess det er snakk om. I dette kapitlet vil jeg redegjøre kort for datasystemet ARENA, standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning og arbeidsevnevurdering. Jeg vil beskrive begrunnelsene for innføringen av verktøyet, og gå nærmere inn på hvordan arbeidsevnevurderingen er lagt opp som prosess i Standarden, og hva som er rammene rundt prosessen. Målet med prosessen og innføringen av arbeidsevnevurderingen som verktøy er å sikre likebehandling og individrettet oppfølging, samt oppfylle kontroll- og tjenestefunksjoner.

## Arena

NAV har flere datasystemer veilederne benytter i løpet av en arbeidsdag. Det mest aktuelle når det er snakk om arbeidsevnevurderinger er statlige fagsystemet Arena. Det er i dette datasystemet selve arbeidsevnevurderingen og behovsvurdering skal gjøres. Arena består av en arbeidsbenk der ulike oppgaver ligger. Alle statlige brukere skal til enhver tid ha enten en oppfølgingsoppgave, eller «planlegg oppfølging»-oppgave knyttet til seg. Oppgavene er delt inn i flere deloppgaver, der noen er obligatoriske steg – *må-oppgaver* – og andre er valgfrie – *kan-oppgaver*. Arbeidsevnevurderingsoppgaven i Arena består av flere steg som skal sikre at alle nødvendige aspekter ved prosessen blir behandlet i riktig rekkefølge (Røhnebæk, 2012). I noen grad må stegene i arbeidsevnevurderingen i Arena gjennomføres i en bestemt rekkefølge. En kan for eksempel ikke sette resultat før en er ferdig med å lage ressursprofil. Når oppgavene er fullført blir de markert med grønn hake.

Ettersom Arena er et statlig arbeidsverktøy vil både lovverk og opplæring få en betydning for hvem og hvordan en bruker verktøyet. Lovverket innebærer blant annet at en ikke kan skrive noe om kommunale ytelser i forhold til bruker i Arena. I arbeidsevnevurderingene kan blant annet ikke kvalifiseringsprogrammet (KVP) nevnes, ettersom dette er en kommunal ytelse. Kommunalt ansatte vil også i hovedsak benytte seg av det kommunale verktøyet Socio i sin arbeidshverdag, og selv om en får opplæring i Arena vil det at en ikke benytter dette til daglig få konsekvenser for hvor godt kjent en er med verktøyet og da også hvordan en bruker det.

Veilederne mangler i noen grad den nødvendige helhetsforståelsen av systemene (Røhnebæk, 2012).

Arena kan forstås med utgangspunkt i Groths modeller. Ettersom Arena legger opp til programmerte rutiner og definerer oppgaver og sammenhengen mellom disse kan IKT-verktøyet fungere ut fra den regulerende modellen. Samtidig kan også bruken av Arena utgjøre en medierende modell, ved at veilederne benytter seg av Arena som en form for database. En kan se på brukers historikk, notater fra samtaler og overføre oppgaver mellom hverandre. NAV er også en organisasjon der profesjonell kompetanse spiller en stor rolle, og Arena kan dermed også forstås med utgangspunkt i en assisterende modell. Brukerne er ikke standardiserte, noe som medfører at Arena benyttes som en kilde til informasjon og en måte å sikre faglige beslutninger på. Beskrivelsen av arbeidsevnevurderinger som noe som åpner for faglig skjønn er en forståelse av Arena som assisterende. Arena kan forstås ut fra flere av modellene Groth beskriver, og måten veilederne bruker verktøyet vil kunne påvirke hvordan prosessen gjennomføres. Dette vil jeg komme tilbake til i neste kapittel.

## Arbeidsevnevurdering og *Standarden*

Arbeidsevnevurderinger (AEV) ble implementert i NAV i 2008 som et verktøy de ansatte skulle benytte i sin arbeidshverdag. AEV skulle gjøre det enklere for saksbehandlere og veiledere i NAV-systemet å vurdere brukeres arbeidsevne og hvordan denne eventuelt kunne benyttes for å få brukeren ut i arbeid. Flere i arbeid og færre på stønad var en av NAV-reformens hovedmålsetting. Arbeidsevnevurderinger er dermed både et verktøy for en enklere arbeidsprosess for de ansatte, mer brukermedvirkning, økt effektivitet, bedre koordinering og likebehandling, men også åpne for skjønnsutøvelse i vurderingene. Arbeidsevnevurderingen er en viktig del av oppfølgingen av den enkelte bruker, og danner samtidig et grunnlag for å vurdere den enkeltes rettigheter til tiltak og ytelser (Pedersen m.fl. 2011). Jeg vil videre beskrive arbeidsevnevurderingen som prosess.

I 2011/2012 utviklet NAV *standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning* (Standarden), der de lovbestemte stegene i brukeroppfølgningen ble beskrevet. Standarden består av en hovedprosess og flere delprosesser, der arbeidsevnevurdering er en av dem. Standarden ble utviklet som en respons på flere evalueringer av arbeidet NAV gjorde, og mangelen på arbeidsretting i brukeroppfølgningen. Målet med Standarden er derfor å sikre arbeidsretting i



brukeroppfølgingen for å få flere i arbeid og aktivitet, sikre lik praksis og en mer enhetlig prosess for oppfølging av brukere i NAV, og bedre kvaliteten i oppfølgingsarbeidet.

Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging ble innført som arbeids- og støtteverktøy for alle ansatte som jobber med oppfølging av brukere mot arbeid i NAV i 2013. Standarden inneholder sjekklister, maler og henvisninger til lover og forskrifter. I denne oppgaven vil jeg fokusere på delprosess 5: behovsvurdering, og 7: arbeidsevnevurdering. Delprosessene 5 og 7 i Standarden er en konkretisering av NAV-lovens §14a.

Et av målene med standard for arbeidsrettet brukeroppfølging er å gi «arbeid først» et konkret innhold. «Arbeid først» er beskrevet i kompetansestrategien for NAV 2013-2020 (heretter kalt kompetansestrategien) (NAV, 2013) og innebærer blant annet følgende kompetansegrep: «styrke ferdighetene i arbeidsrettet oppfølging av brukere». Kompetansestrategien trekker også frem at NAV skal sikre felles basiskompetanse, drive målrettet og systematisk kompetanseutvikling av medarbeidere og videreutvikle, etablere og formalisere arenaer for læring og deling (NAV, 2013). Konkretiseringen av disse punktene innebærer at alle nyansatte i NAV kommer inn under et introduksjonsprogram som består av kurs, både mer teoretiske kurs og opplæring i datasystemene, herunder Arena. Introduksjonsprogrammet og opplæringspakken består av rundt ti kurs og en felles erfaringssamling. Noen av kursene er obligatoriske og andre frivillige. To av disse er kursene «Arena opplæring», der veiledere blant annet lærer gjennomføring av behovsvurderinger og registrering av CV, og «Arena oppfølging», med gjennomgang av prosessen med AEV i Arena. Kursene blir organisert av fylkeskontoret og deltakere er (ny)ansatte ved NAV-kontorer innenfor hele fylket.

NAV-lovens §14a sier at «alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av

- a) Sine muligheter for å komme i arbeid
- b) Hva slags arbeid som skal være målet
- c) Behovet for bistand for å komme i arbeid
- d) Om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) Hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren» (NAV-loven, 2009, §14a)

Ifølge NAVs *retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV* (NAV, 2011), markerer paragrafen at «NAV skal ha en felles tilnærming uavhengig av de tre tidligere etatenes arbeidsmåter og ansvarsområder», samt at den sikrer at «behovs- og arbeidsevnevurdering inngår i et helhetlig oppfølgingsløp og at vurderingene følger en forsvarlig og systematisk metodikk». En behovsvurdering kan, dersom veileder vurderer at det er behov for det, resultere i «behov for arbeidsevnevurdering». Arbeidsevnevurdering har vært en del av oppfølgingsprosessene i NAV i lengre tid enn Standarden som helhet. Den ble implementert i 2006, men har vært revidert i ettertid blant annet i forbindelse med utarbeiding av Standarden. Tidligere har også sosialkontorene benyttet seg av verktøyet KIS (Kartlegging i Sosialtjenesten) (Proba Samfunnsanalyse, 2011, s. 17). Oppgavens lengde tillater ikke en diskusjon av disse tidligere arbeidsverktøyene her.

Både behovs- og arbeidsevnevurderingen skal resultere i et oppfølgingsvedtak etter §14a, som kan gi utfall i ett av tre/fire innsatsbehov. Resultatet av en behovsvurdering kan være standardinnsats, situasjonsbestemt innsats eller behov for arbeidsevnevurdering.

Arbeidsevnevurderingen kan imidlertid både resultere i standard- og situasjonsbestemt innsats, mens også spesielt tilpasset eller varig tilpasset innsats.

- *Standardinnsats* beskriver brukere som er forventet å nå sitt mål iløpet av kort tid, hovedsakelig gjennom egeninnsats. Fra NAV tilbys det generelle tjenester, jobbklubb og veiledning.
- *Situasjonsbestemt innsats* beskriver brukere som har problemer med å skaffe seg eller beholde arbeid, og hvor dette kan ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller et misforhold mellom brukers kvalifikasjoner og arbeidslivets krav. NAV tilbyr her kortere aktiviteter og tjenester som kvalifisering og jobbsøking i tillegg til de generelle tjenestene.
- *Spesielt tilpasset innsats* beskriver brukere som etter gjennomført AEV har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt, samtidig som det legges til grunn at bruker vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats og en innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Her vil NAVs innsats ofte skje i kombinasjon med virkemidler fra andre, for eksempel medisinsk behandling, rehabilitering, sosial trening og så videre. Bruker må ha fått dette innsatsbehovet for å få KVP eller AAP, og 90% av tiltaksplasser skal brukes på denne brukergruppen.

- *Varig tilpasset innsats* blir gitt brukere som har fått fastslått varig nedsatt arbeidsevne, og der NAV eller andres innsats ikke vil endre dette vesentlig. Dette innsatsbehovet er et krav for å få utføretrygd, og AEV må godkjennes av en beslutter før uføretrygd kan søkes.

Arbeidsevnevurderingen slik den er utformet nå, er en mer omfattende vurdering av den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet. Hensikten med arbeidsevnevurderingen er å avklare brukers muligheter for arbeid. «Med arbeidsevne mener vi brukers evne til å møte de krav som stilles til utførelsen av et arbeid eller deltakelse i arbeidslivet. Arbeidsevnen finner vi i området hvor brukers ressurser og hindringer samsvarer med omgivelsenes krav og forventninger» (Standarden). AEV er obligatorisk ved søknad om arbeidsavklaringspenger (AAP), kvalifiseringsprogram (KVP) og uførepensjon. Ifølge Standarden bør den også gjennomføres «når det er vesentlige endringer i brukers situasjon».

Arbeidsevnevurderingen består av et egenvurderingsskjema som bruker skal fylle ut. Dette er frivillig og er tenkt som noe som skal få frem brukers stemme i vurderingen. Denne skal «bidra til at bruker reflekterer rundt egne muligheter for å komme i arbeid eller aktivitet». Egenvurderingen skal benyttes ved utarbeidingen av AEV.

Arbeidsevnedokumentet er oppdelt i tre hoveddeler. En konklusjon som står først, men skrives sist, en del om omgivelsesforhold og en om individforhold. En skal også sette hovedmål for bruker. Dette kan være et av følgende; beholde arbeid, skaffe arbeid og øke deltakelse med mål om arbeid. Standarden sier ingenting om tidsaspektet dette målet skal romme. Omgivelsesforhold består av en del om arbeidslivsforhold og en om dagliglivsforhold. Under arbeidslivsforhold skal en beskrive og vurdere brukers muligheter på arbeidsplassen og/eller arbeidsmarkedet. I hovedsak består dette av beskrivelser av yrker som bruker har eller er kvalifisert for. Disse skal beskrives med krav til kompetanse, personlig egnethet og eventuelle helsekrav. Under dagliglivsforhold skal en beskrive forhold i brukers dagligliv som påvirker mulighetene for arbeid. Eksempel er tilgang til kollektivtrafikk, ansvar for barn og lignende. Begge disse punktene skal beskrive ytre faktorer i brukers liv.

I den delen av arbeidsevnevurderingen som omhandler individforhold skal en beskrive brukers ressurser og hindringer innenfor seks ulike områder. Disse er

1. Arbeidslivserfaring,

2. Utdanning og kompetanse,
3. Interesser og fritid,
4. Personlige muligheter og utfordringer,
5. Sosiale og materielle forhold,
6. Helsemessige forhold.

Punkt 1,2 og 6 er obligatoriske i en arbeidsevnevurdering, mens punktene som handler om interesser, personlighet og sosiale forhold bare skal beskrives der det er nødvendig. En skal beskrive muligheter og hindringer hver for seg og så gjøre delkonklusjoner innenfor alle områdene og hvordan disse påvirker mulighetene for arbeid.

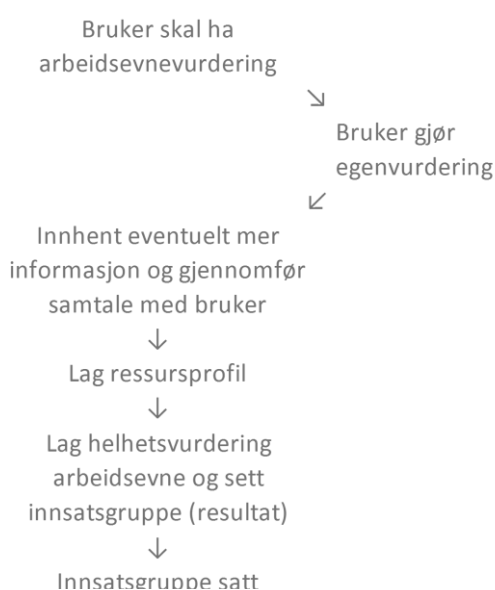
Konklusjonen, eller helhetsvurderingen, bygger på delkonklusjonene og er «NAV's helhetsvurdering av brukers ressurser og hindringer sett i relasjon til krav, forventninger og muligheter i arbeids- og dagligliv» (Standarden). Det skal her gjøres en oppsummering, en skal vurdere hvorvidt arbeidsevnen er nedsatt eller ikke og hvorfor, eventuelle behov for tilrettelegging skal beskrives og vurderes og *sette* innsatsbehov. Dette betyr at innsatsgruppe, virkemidler og konklusjon med tanke på arbeidsevne henger sammen. Innsatsgruppe legger også retningslinjer på hva slags ytelse en kan ha rett på fra NAV, og hvilke virkemidler en kan bruke i oppfølgingen.

# Situasjoner – kart og terreng

Veiledere på NAV-kontoret har flere ting å ta hensyn til i sin arbeidshverdag. Når det gjelder arbeidsevnevurderinger må de både forholde seg til *kart* for prosessen: Standarden, retningslinjer for brukeroppfølgning, datasystemene og sin kompetanse. De må også forholde seg til *terrenget* de orienterer seg i: interaksjon med brukere, kolleger og uventede situasjoner. Kart og terreng kan være mer eller mindre overlappende, og mer eller mindre utfyllende. I prosessen finnes det ulike mekanismer som gjør seg gjeldende. March og Simon (1993, s. 182) skiller mellom to typer:

1. Programmekanismer kan defineres som forhåndsdefinerte rutiner som blir koordinert gjennom standardiserte arbeidsprosesser og standardiserte ferdigheter (Mintzberg, 1991, s. 334). Dette er det jeg har definert som kartet veilederne orienterer seg etter.
2. Feedbackmekanismer er i større grad preget av problemløsning og tilpasning underveis i prosessen og koordineres gjennom gjensidig tilpasning og overvåking (Mintzberg, 1991, ss. 332-333). Dette er her definert som terrenget veilederne orienterer seg i.

Jeg vil i dette kapitlet ta for meg hvordan disse mekanismene gjør seg gjeldende i veiledernes arbeidsprosess med arbeidsevnevurderingene: Hvordan skapes situasjoner i prosessen med AEV der veiledere må utøve skjønn? I hvilken grad gjør ulike program- og feedbackmekanismer seg gjeldende og fremstår disse som overlappende eller med avstand



Figur1: Hovedstegene arbeidsprosessen med arbeidsevnevurdering, slik prosessen er beskrevet i standarden.

mellom seg i arbeidsprosessen med AEV? Prosessen innebærer mange handlingsvalg, perspektiver og mekanismer som er delvis overlappende. Jeg vil ta for meg de fire hovedstegene i arbeidsevnevurderingen, slik de er beskrevet gjennom kartet (se figur 1) og diskutere hvordan disse fungerer i samspill med terrenget, der veiledernes arbeidshverdag i stor grad er preget av interaksjon med brukere. I møtet mellom program- og feedbackmekanismer, kart og terreng, skapes det åpninger for skjønnsutøvelse. I dette kapitlet vil jeg beskrive når og hvordan disse situasjonene oppstår samt fire hovedtyper situasjoner for skjønnsutøvelse som veilederne må forholde seg til:

- Komplexitetssituasjoner
- Tilpasningssituasjoner
- Ubelyste situasjoner
- Avvisningssituasjoner

## Behovsvurdering, formål og bruksområde

### *Bruker skal ha arbeidsevnevurdering*

Det første punktet i Standardens beskrivelse av arbeidsprosessen med AEV er «*bruker skal ha arbeidsevnevurdering*». En arbeidsevnevurdering skal ifølge NAV-lovens §14a gjennomføres når brukere «har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov». Dette kan for eksempel være når det etter gjennomført behovsvurdering fortsatt er usikkert om standard eller situasjonsbestemt innsats er tilstrekkelig for bruker, eller når veileder mener det er hensiktsmessig.

En arbeidsevnevurdering skal brukes til å fastslå om brukers arbeidsevne er nedsatt eller ikke, og hva som eventuelt er årsaken til nedsatt arbeidsevne. I tillegg danner AEV grunnlag for oppfølgingsvedtak etter NAV-lovens §14a, som nærmere beskriver hva slags bistand bruker har rett på fra NAV, og for vurdering av inngangsvilkår til en rekke virkemidler og ytelser som AAP, KVP og uførestønad. Arbeidsevnevurderingen skal altså dekke flere formål og bruksområder. Jeg vil nedenfor gå nærmere inn på problemstillinger rundt *når* bruker skal ha AEV og *hvorfor* bruker skal ha AEV.

### Tidspunkt

Før en eventuell arbeidsevnevurdering skal det ha blitt gjennomført en behovsvurdering av bruker. I en behovsvurdering skal det ifølge Standarden kartlegges om bruker er sykemeldt,

om det er oppdatert CV og jobbønsker, sosiale forhold rundt bruker, sjekk av fagsystemer og brukers historikk, om det er behov for tilrettelegging eller tolk, og om bruker omfattes av noen garantier i lovverket. Ut fra disse opplysningene skal bruker få fastsatt innsatsbehov.

Dette innsatsbehovet skal bli fastsatt etter veileders vurdering av

- «Hva slags arbeid som skal være målet»,
- «Brukers mulighet for å komme i arbeid»,
- «Brukers behov for bistand for å komme i arbeid»,
- «Om det er behov for en arbeidsevnevurdering»,
- «Hvilken bistand som kan være aktuell for bruker» (Standarden).

Resultatet av disse vurderingene skal være en helhetsvurdering der veileder skriver en vurdering av om bruker

- «Kan skaffe seg arbeid på egenhånd»,
- «Har utfordringer med å skaffe seg arbeid på egenhånd, det er avstand mellom brukers kvalifikasjoner og arbeidslivets krav eller bruker har behov for tettere oppfølging», eller
- «Har uavklart boligsituasjon, helsesituasjon eller andre sosiale forhold» (Standarden).

Dette gir utfall i henholdsvis innsatsbehovene *standardinnsats*, *situasjonsbestemt innsats* eller *behov for arbeidsevnevurdering*.

Beskrivelsen over viser hvordan det er flere vurderinger rundt ulike områder veileder må gjøre. Hvordan disse vurderingene gjøres av veilederne henger sammen med flere ting. For det første er det avhengig av hvor god kjennskap veileder har til bruker og brukers situasjon. Dette henger både sammen med veileders fokus og med hvilket fokus bruker har i samhandlingen med NAV. For det andre er det et spørsmål om kapasitet. I hvilken grad har veilederne mulighet til å gjøre gode vurderinger av bruker før de fortsetter med annen brukeroppfølgning. Dette handler på den ene siden om tidspress, og på den andre siden om prosessens legitimitet hos veilederne. Både kjennskap til bruker og kapasitet vil være avgjørende for når bruker får en AEV. Dette henger sammen med hvilken mulighet veileder har til å bli kjent med brukers situasjon. I samtale med en veileder fra teamet «mottak arbeidssøkere» ved det aktuelle lokalkontoret beskrev hun hvordan teamet har organisert sitt oppfølgingsarbeid. Samtalene jeg hadde med veilederne foregikk som oftest inne på deres kontorer. Vi satt på hver vår stol og jeg ba dem om å fortelle om arbeidsprosessen deres, eller om en bestemt AEV de hadde gjennomført og utdype prosessen rundt den. I samtale med den

aktuelle veilederen fortalte hun at teamet arrangerte felles oppfølgingsmøter for brukerne av hensyn til arbeidskapasitet. Deres brukere får først individuell oppfølging ved «9M», det vil si 9 måneders oppfølging. Da er det bare 3 måneder til bruker skal overføres opp til «oppfølgingsteamet». Det at det er så lite tid til individuell brukeroppfølging kan gjøre at det ikke blir mulig å gå i dybden når det gjelder ulike utfordringer bruker kanskje har. Gjennom feltarbeidet erfarte jeg at når dette i tillegg gjelder brukere som i hovedsak får ytelsen dagpenger innebærer dette at veiledere i størst grad fokuserer på arbeid. Bruker må være aktiv arbeidssøker for å ha rett på dagpenger, i tillegg til at NAV gjerne vil få bruker raskest mulig ut i jobb igjen. Problemstillinger veileder stiller seg blir da: hva slags kompetanse har brukere og hvilke type jobber kan de da få? Hva annet av kvalifisering, motivering og lignende. skal til for at bruker kan komme i jobb? Dette gjør at det kan være vanskelig å få belyst om bruker har «uavklart boligsituasjon, helsesituasjon eller andre sosiale forhold», spesielt før individuell oppfølging ved 9M. Dette handler altså om kunnskap om bruker og om denne kunnskapen er god nok til å vite når bruker skal ha AEV.

Veileders tilgang til informasjon om bruker henger også sammen med hvilket fokus bruker har. I en samtale jeg hadde med veileder blir det fortalt at mange brukere har et formål, eller en forventning med kontakten med NAV, og flere har også lest seg opp eller snakket med venner og bekjente om hvilke tiltak de mener kan passe og lignende. I en brukersamtale jeg deltok i med en veileder på teamet «oppfølging arbeidssøkere» ble dette tydelig. Alle brukersamtaler foregikk på et av samtalerommene i 1.etasje der veileder og bruker satt ovenfor hverandre ved et bord med en pc på den ene enden. Her kunne veileder søke opp brukers historikk, CV, stillinger som var relevante for bruker og lignende. I den aktuelle samtalen forsøkte veileder å spørre bruker en del om hjemmesituasjon, og hvordan bruker ellers hadde det. Bruker svarte at joda, hjemmesituasjonen var jo ikke ideell, men det gikk fint, og det ville sikkert ordne seg bare han fikk seg en jobb. Deretter fortsatte bruker å snakke om jobb, og om det var mulig å få et truckførerkurs eller noe lignende. Videre forsøk fra veileder side på å ta opp mer personlige tema ble avvist fra bruker, da de var her for å snakke om jobb og ikke personlige ting. Bruker hadde et sterkt fokus på hva NAV kunne hjelpe med for at han skulle komme i arbeid, hvilke rettigheter han hadde og hvilke kurs han kunne få. Det meste av andre ting som kom fram av utfordringer i livet ble knyttet opp til mangelen på en givende jobb. Veileder forklarte i etterkant av brukersamtalen at det i dette tilfellet både kunne være aktuelt å gi bruker egenvurdering og starte prosessen med en AEV, men også at



det kunne være fint å få sendt bruker på kurs eller karriereveiledning. Veileder trekker her frem to delvis motstridende hensyn i det videre arbeidet med bruker. På den ene siden er det viktig å få belyst brukers situasjon best mulig og få gjort en god vurdering av innsatsbehov. På den andre siden kan man konkretisere brukers behov gjennom å starte en prosess med tiltak og virkemidler og vurdere underveis. Mange brukere etterlyser også mer handling i kontakten med NAV, så det å bruke mye tid på å få kartlagt bruker godt før bruker blir søkt inn på eventuelle kurs kan også være vanskelig å begrunne overfor bruker. Dette er et eksempel på hvordan brukerkontakten gjør at kart og terreng skilles fra hverandre.

Vurderingene kartet legger til grunn vil ikke fungere i møtet med bruker. Brukerkontakten gir en ekstra faktor å ta hensyn til, og vil i stor grad påvirke måten veiledere gjør vurderinger (jf. Lipsky 2010). Kartet er ikke tilstrekkelig for å håndtere terrenget.

Under fagutviklingsseminar arrangert av fylket ble det stilt spørsmål til veilederne om de opplevde å ha en tidsbegrensning eller frist på når behovsvurderingen, den første vurderingen, skal være gjennomført. En av de ansatte på NAVs fylkeskontor presiserte at kartet ikke definerer noen konkret tidsfrist. Det var viktigere at vurderingen som ble gjort var en «reell vurdering» enn at det skjedde raskt. Ettersom ulike innsatsbehov gir tilgang til ulike tiltak, virkemidler og ytelser, opplever flere av veilederne at det er problematisk å ta seg tid til å gjøre en reell vurdering. Fordi innsatsbehov, ytelser og tiltak henger sammen, ønsker ofte veiledere å få satt innsatsbehovet raskt. Innsatsbehov er ofte et inngangsvilkår til en ytelse og avgjør hva slags bistand NAV kan tilby bruker. Lipsky (2010) vektlegger at bakkebyråkrater ofte opplever en forpliktelse overfor bruker. I tilfellet med arbeidsevnevurdering kan dette gjøre at veileder ønsker å få satt i gang oppfølgingsarbeidet raskt.

En av NAVs hovedoppgaver er også å sørge for inntektssikring av brukere som faller utenfor det ordinære arbeidslivet. Det å få gjort en grundig vurdering og kartlegging av bruker samtidig som en skal sørge for inntektssikring av alle brukerne, blir en stor og sammensatt oppgave for veilederne. I teamet «mottak sosial» har hver veileder ansvar for ca 100 brukere. Dette innebar at de i stor grad opplevde en konflikt mellom oppfølging, inkludert kartlegging, og inntektssikring. Det var flere som brukte arbeidspress og kapasitet som begrunnelse for hvorfor de ikke fikk gjort en grundigere oppfølging. Spesielt i mottaksteamene var det flere som mente de oftere gjorde brannslukking enn oppfølging. Et av utfallene på behovsvurderingen er om det er «behov for en mer omfattende vurdering av brukers bistandsbehov». For å vite dette må veileder allerede ha gjort en ganske omfattende vurdering

av brukers situasjon. Sammenhengen mellom flere og delvis motstridende hensyn, mange brukere og å sørge for at bruker får den hjelpen de trenger, gjør at den første vurderingen ofte blir basert på ufullstendige opplysninger om brukers situasjon. Flere veiledere sier også at de helst ikke vil sette brukere til «behov for arbeidsevnevurdering» i en behovsvurdering.

Dersom en setter dette som resultat i Arena, er det innebygd i dataprogrammet at oppgaven «gjennomfør arbeidsevnevurdering» automatisk følger. Veileder er da nødt til å gjøre en AEV. AEV ble beskrevet som en «tidstyv» som stjal tid fra viktigere oppgaver. På denne måten blir AEV kun et middel for å nå et mål, for eksempel å kunne søke bruker inn på tiltak, og dermed noe som utløses når veileder skal oppnå noe i brukeroppfølgingen. Hva som er formålet med AEV blir derfor i noen grad avgjørende for når og om bruker får AEV. Det at AEV oftest brukes for å oppnå noe, gjør at endringer i praksis kun registreres i en AEV når det kommer til det punkt at bruker skal søkes inn på tiltak eller lignende.

## Brugerløp

Tidspress, arbeidspress og kunnskap om bruker, gjør til sammen at de første vurderingene ofte blir satt til minste innsatsbehov, uten at dette innsatsbehovet har vært gjenstand for reell vurdering. En veileder som jobbet i «mottak sosial» forklarte at de ofte innvilget en måned med sosialhjelp og standard innsatsbehov for å se om bruker klarer å komme seg ut i jobb på egenhånd dersom brukeren har en mer avklart økonomisk situasjon. Veilederen fortalte videre at de ofte måtte gå inn og se nærmere på brukers situasjon senere, da mange brukere ikke klarte å finne seg en jobb på egenhånd. Dette medførte imidlertid ikke nødvendigvis en endring av innsatsbehov. Veilederne gjorde her en slags avklaring i praksis. Moe (2010) viser til hvordan praksis ofte er den beste måten å få kunnskap om brukers situasjon på. Veilederne i NAV testet ut hva som fungerte og hva om ikke fungerte, men uten å gå inn i fagsystemene og endre innsatsbehov og behovsvurdering. Dette innebærer at veiledere i stor grad bruker egen kompetanse og erfaring, men i mindre grad forholder seg til de standardiserte arbeidsprosessene. De benytter seg av forvaltningsskjønn. Dette kan ses i sammenheng med at Standarden definerer to mål med behovsvurderinger:

1. Bistandsbehovet skal være avklart, og
2. Brukers situasjon skal være kartlagt.

Det kan se ut som at veiledere, i møtet med brukere, i hovedsak setter et innsatsbehov for så å begynne oppfølging av bruker. De gjennomfører altså det første målet, som er et definert punkt i datasystemene, mens det å kartlegge brukers situasjon er noe de gjør i ettertid og i

større grad i praksis. En avklaring er også forskjellig fra en kartlegging. En avklaring bærer preg av å være definitiv og fasitpreget, mens en kartlegging er mer spørrende og prosessuell. Det at veiledere her gjør en avklaring av bistandsbehov, for så å se nærmere på hva som egentlig er problemene, kan henge sammen med hva som har legitimitet blant veilederne. På den ene siden kan det forstås ut fra *logic of consequentiality* (March & Olsen, 1996), eller rasjonell forståelse av veiledernes handlinger, der de velger det alternativet som har den konsekvensen som blir vurdert til å være mest hensiktsmessig. På den annen side kan det også forstås med utgangspunkt i *logic of appropriateness* (March & Olsen, 1989), der det å skille oppfølging og innsatsbehov virker som den mest passende handlingen i situasjonen med bruker fordi dette er den mest legitime handlingsmåten.

Kartet definerer arbeidsevnevurdering som obligatorisk ved søknad om AAP, KVP og uføretrygd, og AEV må dermed gjennomføres før bestemte overføringer og ytelser kan innvilges. En AEV skal også gjennomføres når det er «vesentlige endringer i brukers situasjon». Dette innebærer i praksis at oppgaven «arbeidsevnevurdering» skal ha blitt gjort i Arena, og det skal finnes et arbeidsevnevurderings-dokument på bruker. Det er også dette arbeidsevnedokumentet det oftest blir referert til når veilederne får spørsmål om arbeidsevnevurderingen. Arbeidsevnevurdering har blitt et begrep, heller enn en prosess, der begrepet refererer til dokumentet. En arbeidsevnevurdering kan også forstås som en reell vurdering av brukers arbeidsevne. Flere veiledere gjorde vurderinger av brukers arbeidsevne, uten å gjøre det skriftlig. Et eksempel på slik muntlig vurdering av arbeidsevne er fra et teammøte i ungdomsteamet jeg deltok på. Team- og fagmøtene foregikk på et av flere møterom kontoret disponerte. Veilederne satt rundt et bord med aktuelle dokumenter om brukere og retningslinjer foran seg. På noen av fagmøtene benyttet teamleder seg av PC og storskjerm for å notere i et referat underveis eller å søke opp brukere etter hvert som disse ble snakket om. På et av teammøtene med ungdomsteamet var det en representant fra KVP tilstede. Veilederne fortalte om brukere de hadde som de vurderte som aktuelle for KVP, som aktuelle for tiltak, eller som de hadde andre utfordringer med. Her beskrev veilederne saken: hvem det var snakk om, hvordan brukers historie var med tanke på helse, sosial bakgrunn, kompetanse og utdanning, eventuell rusproblematikk, familieforhold, boforhold, økonomi. Videre ble det fortalt hvorfor veileder mente at dette var en aktuell kandidat for eksempelvis KVP, eller hvordan veileder tenkte oppfølgingen videre. De andre veilederne kom så med tilbakemeldinger på hvordan de tenkte at ting kunne bli gjort i den aktuelle saken, og hvilket

innsatsbehov det «hørtes ut som» bruker hørte til i. Dette ble en form for muntlig vurdering av brukers arbeidsevne med tilbakemeldinger. Her trakk veilederne fram brukers ressurser og hindringer innenfor de ulike feltene og vurderte frem og tilbake hva som kunne gjøres i den situasjonen for å få bruker ut i jobb. Langt på vei skjedde dette i realiteten på samme måte som en ville gjort i en arbeidsevnevurdering. Samtidig ble mange av disse vurderingene gjort med tanke på inntektssikring, relevante tiltak, mulig stopp i utbetalinger og overføringer til andre ytelser. På denne måten handlet vurderingene mer om hvordan veileder skulle sette innsatsbehov, spesielt med tanke på hvordan innsatsbehovet åpner eller lukker for muligheter i systemet. Veiledere tilpasser forståelser av kartet og hvilke regler en skal benytte seg av til terrenget etter hvert som brukers situasjon blir klarlagt.

I Standarden står det at en AEV bør gjennomføres «når det er vesentlige endringer i brukers situasjon». I hvilken grad veileder vil fange opp disse endringene vil da være et spørsmål. Her vil for eksempel antall brukere være avgjørende. Jeg satt sammen med en sosialveileder som skulle gjøre en AEV, og veileder hadde problemer med å huske hvilken bruker det gjaldt i begynnelsen. I tilfellene der jeg satt sammen med veileder mens de skrev AEVer satt vi ved siden av hverandre foran dataskjermen. Veileder hadde en arbeidsevnevurderings-oppgave åpen i Arena. Veileder hadde som regel skrevet ut en del samtalenotater, CV, tiltaksrapporter, helserapporter og lignende på forhånd. Disse lå mer eller mindre sortert på bordet ved siden av PC. I det aktuelle tilfellet brukte veileder en liten stund på å finne og sortere papirene. Da hun skulle starte å skrive måtte veileder først gå gjennom papirene for å huske hva det var hun hadde tenkt rundt den aktuelle brukeren. Sosialveiledere har ca 100 brukere, mens veiledere på AAP har nærmere 200, og lovpålagt oppfølging 1 gang i året. Det vil da være vanskelig å oppdage endringer i brukers situasjon, både fordi de kan være skjulte, men også fordi en kanskje ikke kjenner brukers opprinnelige situasjon godt nok. Cohen, March og Olsen (1976, s. 34) mener at beslutningsprosesser er gjennomgående sensitive til variasjoner i byrder. Dersom arbeidsmengden øker, vil aktørene oftere overse og flykte fra problemer, det vil ta lenger tid å ta valg og fokuset endres hyppigere (ibid.). En veileder på KVP la vekt på at når man har få brukere å følge opp (ca 20 stk), får de muligheten til å bli godt kjent med brukerne. Ifølge veileder vil det brukerne sliter med da etter hvert komme til overflaten.

AEV blir kun en dokumentasjon, mens den egentlige vurderingen av brukers arbeidsevne skjer muntlig eller gjennom praksis. Dette er medvirkende faktor til at arbeidsprosessen med AEV blir nedvurdert som verktøy. Den oppleves som lite hensiktsmessig, ettersom

vurderingen er gjort på forhånd. Praksisen med å gjennomføre vurderingene på forhånd kan medføre en målforskyvning. Dette skjer ved at andre mål, for eksempel brukerhensyn, oppfylлинг av profesjonsnormer eller minsket arbeidsbyrde fungerer som mål for prosessen med AEV og som grunnlag for vurderingene og vektleggingene som gjøres. Dette vil jeg komme tilbake til i neste kapittel.

## Informasjonsgrunnlag

*Bruker gjør egenvurdering. Innhent eventuelt mer informasjon og gjennomfør samtale med bruker.*

Informasjonsgrunnlaget i en AEV bygger på flere ting. Kartet definerer at veiledere skal innhente god, relevant og riktig informasjon, og også vurdere denne informasjonen. Som verktøy i dette har de egenvurdering og brukersamtaler, og sjekklister i Standarden. Veilederne skal også ha fått opplæring og kurs om AEV.

Nedenfor vil jeg gå nærmere inn på utfordringer veilederne møter når de skal bestemme hva som skal være informasjonsgrunnlaget, og hvordan de kan vite når de har nok informasjon. Ifølge Standarden skal informasjonen være god nok til **formålet** og kunne sikre gode vurderinger. Dette innebærer at denne delen av prosessen henger nært sammen med den foregående. Veileder må ha definert hva formålet med AEV skal være før hun kan vite hva som kan regnes som god, relevant og riktig informasjon.

## Opplæring og gode vurderinger

Gjennom prosessen med AEV skal veileder gjøre mange vurderinger. Setninger som inneholder ordet «vurder» finnes 95 ganger over de seks sidene som beskriver gjennomføringen av arbeidsevnevurderingen i Standarden. Det er imidlertid ikke alltid spesifisert hva disse vurderingene er vurderinger av eller hvorfor det skal vurderes. I løpet av mitt feltarbeid ble jeg oppmerksom på minst tre ulike hovedformer for vurderinger av hva som skulle vurderes i en AEV, hva formålet var. Den første var en *vurdering av bruker*. Dette innebærer ekstensiv informasjonsinnhenting og fokus på hva bruker trengte av hjelp. Den andre måten å vurdere på var *en vurdering av brukers evne til å arbeide*. Dette er det som ligger tettest opp til intensjonen bak AEV. Her vurderte veileder kun de tingene som hun mente var direkte relevant for brukers evne til å arbeide. Den siste vurderingen var en *vurdering av brukers evne til å skaffe seg jobb*. Fokus blir på kompetanse og utdanning, samt

fremtoning. Disse tre formene for vurdering gjenspeiler i noen grad de tidligere kulturene i henholdsvis sosialkontorene, trygdeetaten og aetat (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2010). Sosialkontorene har vært skjønnsbasert og brukerrettet og spørsmålet har vært hva bruker trenger hjelp til. Trygdeetaten har vært regelorientert og hatt fokus på i hvilken grad arbeidsevnen er nedsatt. Aetat har vært konsekvensorientert og sett på hva som skal til for at bruker kan skaffe seg jobb.

Sammenhengen mellom hva slags dokumentasjon, hva slags informasjon man har og hva man har mulighet til å vurdere ble gjort tydelig på et fagutviklingsseminar jeg deltok på der temaet var AEV. Det ble utdelt et case, og de ansatte skulle gå gjennom kvaliteten i denne AEVen. I delen som handlet om utdanning og erfaring var det beskrevet at bruker hadde mekaniske fag fra videregående skole, men ingenting om hvor mye eller hva slags kompetanse dette ga. Dette ble tatt opp og kritisert i en plenumsdiskusjon. Flere veiledere mente at for å gjøre en god vurdering burde kompetansen til brukeren også blitt beskrevet. Samtidig stod det at AEVen bygget på følgende dokumentasjon; CV, egenvurdering og legeerklæring. Disse inneholdt kanskje ikke informasjon utover det som var beskrevet allerede. Dette er et eksempel på hvordan hvilket informasjonsgrunnlag man har henger sammen med hva man kan vurdere og konkludere rundt bruker, og dermed hva som kan være formålet med AEV. Diskusjonen gikk imidlertid ikke videre inn på hva slags dokumentasjon en burde ha hatt for å gjøre informerte vurderinger.

Veiledere får i liten grad input på sentrale kurs når det gjelder hva slags dokumentasjon de burde innhente for å gjøre en «god AEV». Jeg deltok på kurset «Arena oppfølging» der fokus var å lære å gjøre arbeidsevnevurderinger. Veiledere fra flere kontor i fylket deltok. Noen var nyansatte og andre brukte kurset som oppfriskning av kunnskap. Kurset foregikk i en PC-sal der alle veilederne hadde hver sin PC. Kursholderne holdt en presentasjon og gjennomgikk oppgavene i Arena på storskjerm. Kurset startet med at vi skulle stå i ring og presentere oss. Under presentasjonsrunden i begynnelsen av kurset skulle veilederne si noe om hva de ønsket med kurset. Flere understreket at de ønsket å vite mer om hva slags dokumentasjon en burde ha, hvordan dette skulle vektlegges samt arbeidsprosessen forut for selve utarbeidingen av AEV-dokumentet. Gjennom kurset fikk veilederne opplæring og informasjon om selve utformingen av arbeidsevnevurderingsdokumentet, arbeidsverktøyet og Arena, og tankene/ideologien bak AEV. Flere veiledere opplyste i ettertid at de ikke hadde fått svar på det de lurte på. Dette innebærer at veilederne da må gå «blind» i terrenget og føle seg frem

mens de går, eller eventuelt lete etter andre kart å bruke. De kan for eksempel søke svar hos sine kolleger. På den måten blir informasjonsgrunnlaget avhengig av hva slags svar veilederne får fra kollegene lokalt, og hvilke alternative kart som blir presentert. På det aktuelle kontoret gjøres denne erfaringsutvekslingen i stor grad gjennom å gå inn til hverandre på kontoret og spørre og ved saksdrøfting på teammøter. Hvordan de andre veilederne gjør ting, vurderer ting og har av vaner, vil derfor være avgjørende for hvordan de nye vil lære å gjøre det. Dette minner om March og Olsens vektlegging av «seeing» og «liking» (March & Olsen, 1989, s. 40), der veilederne vil definere noe på samme måte som andre en interagerer med og stoler på. Jeg vil komme tilbake til dette i neste kapittel.

## Egenvurdering og samtale

Egenvurderingen er en del av prosessen med AEV for å sikre brukers stemme i prosessen. Den skal «bidra til at bruker reflekterer rundt egne muligheter for å komme i arbeid eller aktivitet» (Standarden). Egenvurderingen skal bli brukt som utgangspunkt for brukersamtale og som informasjonsgrunnlag i AEV. Det ble fortalt om varierende nytte av egenvurderingen, både fordi bruker ikke fylte ut skjemaet riktig og fordi det ikke alltid var klart nok hva ulike utfordringer egentlig hadde å si for brukers arbeidsevne.

I Standarden står det spesifisert at en skal ha hatt en samtale med bruker før en kan gjennomføre AEV. Før, under og etter samtalen skal en avklare om en har tilstrekkelig og oppdatert informasjon om bruker. Det er en sjekkliste i Standarden som beskriver hvordan dette skal gjøres. Den består av:

- En sjekk av hva slags dokumentasjon en allerede har,
- Om CV og jobbønsker er oppdatert,
- En skal ha stilt utdypende spørsmål om egenvurderingen,
- Ha gjennomgått alle tema knyttet til individforhold i ressursprofilen.

«Du har nå kvalitetssikret informasjonsgrunnlaget for å utarbeide ressursprofilen»

(Standarden). I sjekklisten er det ikke beskrevet hvilke spørsmål en skal stille, eller hvordan en vet at informasjonen man har sikrer en god vurdering for det aktuelle formålet. Under brukersamtaler ble det tydelig at man er avhengig av å stille gode spørsmål for å få tilgang til informasjon om bruker. Dette handler om at både veileder og bruker går inn i samtalen med et bestemt fokus. I tilfeller der brukersamtalen ikke var en førstegangssamtale hadde veileder ofte en tanke på forhånd om hvor veien videre gikk og om for eksempel noen tiltak skulle

luftes for bruker. I en brukersamtale jeg deltok i som tok utgangspunkt i egenvurderingen ble det tydelig at denne gjorde at veileder stilte spørsmål og fikk svar på ting som kanskje ellers ikke hadde dukket opp. Det å ha en god egenvurdering å ta utgangspunkt i kan dermed gi mye og delvis ny informasjon om bruker. Det å bare ha hatt én samtale med bruker er i seg selv ikke nødvendigvis nok til å gi god informasjon, men veileder kan også få god informasjon om brukers arbeidsevne uten å ha hatt samtalen. Spørsmålet her blir hva som kun er generell informasjon om bruker, og hva som er informasjon som er relevant med tanke på brukers arbeidsevne. Dette henger sammen med hvilken av de tre forståelsene av formålet med AEV som gjør seg gjeldende: Vurdering av bruker, vurdering av brukers evne til å arbeide eller vurdering av brukers evne til å skaffe seg jobb.

Eksempelene over viser hvordan det på dette punktet er et gap mellom kart og terreng. Hvordan kvalitetssikringen av informasjonsgrunnlaget er beskrevet i Standarden viser hvordan lite konkrete formuleringer gjør at veilederne selv må konkretisere hva de ulike punktene betyr. Dette gir mulighet for store variasjoner i hvilke spørsmål som stilles og stor variasjon i bruken av informasjonen som kommer frem.

Veilederes helhetskompetanse er sammensatt av hovedsakelig tre ting; formalkompetanse, opplæring og erfaring. Det er her den interne opplæringen som er mest interessant. Alle veiledere må gå gjennom et opplæringsløp som består av flere kurs når de er nyansatt. Opplæring er en måte å standardisere ferdigheter på internt i organisasjonen (Mintzberg, 1991, s. 334). Sammenhengen mellom den formelle opplæringen de får og måten vurderingene blir gjort viser seg å ikke være så klar. Kursene som handler spesifikt om arbeidsevnevurderingene gir ingen opplæring i hvordan veilederne skal gjøre skjønnsutøvelsen. Dette gjør at veilederne må lete andre steder for å få retningslinjer for hvordan de skal gjøre dette. Dette vil jeg komme tilbake til i neste kapittel.

Det ligger implisitt i de ulike delene i AEV og kvalitetsmålingsskjema at veileder må ha en viss kjennskap til bruker, brukers situasjon og arbeidsmarkedet for å kunne gjøre en AEV. Det er likevel stor usikkerhet knyttet til informasjonsgrunnlaget. Hvorfor presiseres det ikke hva som må være på plass av informasjon før man skriver en AEV? Dette kan handle om to ting: veilederne klager allerede på detaljstyring og overprøving av sine vurderinger og beslutninger. Det kan samtidig være vanskelig å lage en detaljert oversikt over hva som skal med i en AEV når brukernes situasjon er så ulik. Det kan derfor være at veiledere lærer bedre



av andre i sitt team enn gjennom fastsatte sentrale retningslinjer gjennom en form for overrekking av taus kunnskap (Freidson, 2001, s. 25). Samtidig vil dette bidra til at ulike veiledere vil definere hva de trenger av informasjon og dokumentasjon ulikt.

En veileder uttalte at det er «vanskelig å vurdere noe en ikke vet hva er». For å kunne vite hva det er, må veileder kjenne bruker i noen grad. Det å bli kjent med bruker gjør også at en får et helhetsbilde av bruker. Man kan få mye implisitt informasjon. Flere veiledere påpekte at det i noen grad er en *x-faktor* med i bildet når de gjør en vurdering. Det kan være ting som «du skulle bare hørt brukeren», eller «du skulle bare sett...». Dette kan være vanskelig å bruke som vurderingsgrunnlag for veileder, ettersom det er en tolkning av brukers fremtoning. Samtidig er det i AEV et felt der en kan vurdere «personlige muligheter og utfordringer» hos bruker. I hvilken grad bruker gjør egeninnsats, eller hvordan bruker virker i samtaler eller på tiltak kan være avgjørende for videre vurdering av saken. Denne informasjonen kan også være kontekstavhengig. At en bruker virker truende i en brukersamtale kan være en reaksjon på sin situasjon og NAVs rolle, heller enn et uttrykk for personlighet.

## Ressursprofil

### *Lag ressursprofil.*

Ressursprofilen utgjør stammen i arbeidsevnevurderingen. Det er i denne delen av dokumentet at veileder skal sette opp utfordringer og ressurser innenfor de ulike aspektene i brukers liv, og vurdere hvordan dette påvirker arbeidsevnen. Her skal veileder trekke frem ting som finnes i informasjonsgrunnlaget og vurdere de ulike aspektene opp mot omgivelsesforholdene, som er det som beskrives først. I omgivelsesforholdene skal veiledere beskrive brukers «hovedmål». Dette kan være ett av tre; beholde arbeid, skaffe arbeid, eller øke deltakelse med mål om arbeid. På et fagutviklingsseminar jeg var med på ble veilederne bedt om å diskutere når man skulle bruke de ulike hovedmålene. Noen mente her at disse hovedmålene handlet om brukers avstand til arbeidslivet. Andre diskuterte hvordan det er ulike tradisjoner når det gjelder å tenke på kort eller lang sikt. En veileder mente at sosialdelen av NAV ofte tenker på lang sikt og at tidligere Aetat tenker nåtid. Kartet definerer at hovedmålet skal avklares med bruker som mål for videre oppfølging. Videre skal brukers muligheter på arbeidsplassen og/eller arbeidsmarkedet bli beskrevet og vurdert i tråd med dette hovedmålet. Diskusjonen under fagutviklingsseminaret viser at hvordan dette hovedmålet skal defineres og hvilket tidsperspektiv som skal benyttes er preget av mye

usikkerhet og uenighet. Hovedmålet som begrep manglet noen tydelig beskrivelse og forklaring. Kartet blir dermed for lite detaljert til å kunne bruke det for å orientere seg i terrenget.

Ressursprofilen i en AEV er «en systematisk fremstilling av brukers ressurser og hindringer innenfor seks ulike individforhold». Veiledere sliter med å gjøre denne fremstillingen så systematisk som det fremgår av Standarden. Flere bruker mye tid på å plassere de ulike elementene i Arena, og det er også elementer som kan plasseres inn i flere av hovedtemaene i ressursprofilen. Standarden presiserer i liten grad hva som skal beskrives under de ulike forholdene. Kartet beskriver på den måten hvor man skal, men ikke hvordan man skal komme seg dit. Med henvisning til metaforene om kart og terreng kan dette henge sammen med at man på den ene siden ikke ønsker et for detaljert kart som beskriver nøyaktig hvordan alt skal se ut, fordi man kan miste helheten og målet av synet. I tillegg er terrenget dynamisk og kan skille seg fra kartet dersom det er for nøyaktig og standardisert. Man mister da en del fleksibilitet. På den andre siden ønsker man heller ikke et for enkelt kart, som ikke har høydekurver, målestokk og lignende, da dette vil føre til mange ubehagelige overraskelser underveis og det blir vanskelig å planlegge. Det vil også gjøre det vanskeligere å sørge for likebehandling og forutsigbarhet i oppfølgingen.

Bruken av datasystemene viste seg å være mindre viktig enn antatt. Ut fra kartet kan det virke som meningen er at all informasjon skal samles inn og at veileder deretter skal sette seg ned med Arena og bruke dette som struktureringsverktøy for så å komme frem til en konklusjon. Ettersom mye av vurderingene og formålet med AEV er definert forut for at veilederne starter prosessen i Arena, vil ikke måten datasystemene er lagt opp på (jf. Groth 1999) påvirke prosessen i like stor grad som jeg først antok. Dette er også et moment Groth adresserer:

«As noted earlier, “soft” knowledge is generally not possible to incorporate into systems, and wherever individual human judgment and experience are central, computer-based systems will have limited impact» (Groth, 1999, s. 366).

Standarden inneholder et skjema som beskriver hva som er fakta og hva som er vurderinger i ressursprofil og AEV. Her står det at ressurser og hindringer innenfor individforholdene er faktabeskrivelser, mens det i vekting og delvurdering kan utøves skjønn. Det at de ulike teamene på kontoret er preget av ulikt fokus gjør at det som beskrives som ressurser og hindringer vil kunne være en skjønnsmessig vurdering. Hva som vurderes som relevante fakta, hvilke dokumenter en innhenter, for eksempel legespesialist, tiltaksrapporter,

barnevernsrapporter eller lignende er basert på hva veileder vurderer som å være relevant. Jeg vil komme tilbake til dette senere. Hva som vurderes som relevant informasjon vil også henge sammen med hva veileder definerer som formålet med AEV, som nevnt tidligere: Er det en vurdering av bruker eller en vurdering av brukers arbeidsevne?

Det er forskjell mellom hvordan Standarden og kvalitetsmålingsskjemaene beskriver hva som skal inn under de ulike hovedtemaene. I kvalitetsmålingsskjemaet er det brukt eksempler på hva som kan være «fakta om brukers relevante arbeidserfaring», eller andre områder.

Eksempler her er «erfaring fra ordinært arbeid, arbeidsrettede tiltak, arbeidserfaring fra utlandet, ulønnet og frivillig arbeid, samt tidligere forsøk på tilrettelegging i arbeidslivet.

Ressurser (og eventuelt hindringer) er beskrevet og sett opp mot brukers mål om arbeid/aktivitet». Det er også beskrevet hva som er et minimum at skal ha blitt vurdert:

«Veileder har gjort selvstendige vurderinger av arbeidserfaringen og vurdert hvordan bruker kan anvende denne for å komme i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet. Vurderingen må stå i forhold til brukers mål om arbeid og konkrete muligheter på arbeidsmarkedet slik det er beskrevet under arbeidslivsforhold» (fra kontrollskjemaet for kvalitetsmåling av AEV).

I Standarden er samme punkt beskrevet på følgende måte: «er relevant erfaring beskrevet og vurdert opp mot muligheter i arbeidsmarkedet og/eller hos arbeidsgiver?» Disse to beskrivelsene skal kunne gi det samme innholdet i ressurser og hindringer og delvurdering under «arbeidslivserfaring» i en AEV. At vurderingskriteriene i kvalitetsmålingsskjemaet er mer detaljerte enn det veilederne har å jobbe etter når de skal skape kvaliteten i AEV kan virke lite hensiktsmessig. Dersom det er kriteriene i kvalitetsmålingsskjemaet som beskriver en god vurdering, så burde dette være det veilederne benytter når de utformer dokumentet.

På kurs ble det opplyst om at ikke alle temaene i ressursprofilen er obligatoriske. Interesser og fritid, personlige muligheter og utfordringer og sosiale og materielle forhold trenger bare å beskrives der dette er relevant for brukers arbeidsevne. Utover dette kan en bruke standardfraser som «NAV vurderer at det ikke er forhold innenfor x som forventes å påvirke din arbeidsevne» eller lignende. Det er kun punktene arbeidserfaring og utdanning, kompetanse og ferdigheter, og helse som regnes som alltid å være relevant når en skal vurdere brukers arbeidsevne. Spørsmålet her blir igjen hvordan formålet med AEV er definert. En veileder som jobbet med oppfølging av sykemeldte sa at vurderingene som gjøres må sammenfalle med konklusjonen, men at dette kan være vanskelig når konklusjonen ikke fyller

vilkårene for en ytelse. Her blir det en konflikt mellom bruk av administrativt skjønn og forvaltningsskjønn, der veilederen på den ene side kun skal plassere bruker i en av flere forhåndsdefinerte kategorier, men veilederen på den annen side ønsker å gjøre det hun mener er mest hensiktsmessig for videre oppfølging av bruker. Jeg vil komme tilbake til dette nedenfor.

## Helhetsvurdering og innsatsgruppe

### *Lag helhetsvurdering arbeidsevne og sett innsatsgruppe (resultat)*

Når veileder har skrevet ressursprofilen kan det settes et resultat eller konklusjon på arbeidsevnevurderingen. Dette resultatet er i Standarden definert som ett av fire innsatsbehov og skal henge sammen med vurderingene gjort gjennom arbeidsevnevurderingen. Denne delen av prosessen henger i stor grad sammen med første delen. Ettersom formålet med AEV som vist ofte blir definert på forhånd, vil konklusjonen bli satt til å passe denne. Det er i hovedsak på to måter veileder møter utfordringer når hun skal gjøre denne delen av prosessen: Forholdet mellom å gi nok og god informasjon og samtidig sende AEV til bruker i etterkant, og ordningen med besluttere som skal godkjenne AEV som får innsatsbehov «varig tilpasset innsats».

## Vektlegging

Standarden definerer arbeidsevnevurderingen som konklusjonen på ressursprofilen. «Det er NAVs helhetsvurdering av brukers ressurser og hindringer sett i relasjon til krav, forventninger og muligheter i arbeids- og dagligliv» (Standarden). Denne skal baseres på fakta og delvurderingene i ressursprofilen. Hvordan ressurser og hindringer blir vektlagt av veileder er derfor avgjørende for hva som blir konklusjonen av alle vurderingene. Flere veiledere trakk frem egen erfaring som bakgrunn for vurderinger. En veileder la vekt på at en kan bruke ferdig bearbeidede erfaringer, og viste til hvordan en kan sette seg inn i brukers situasjon ved å bruke lignende situasjoner en selv har opplevd. En utfordring her blir da å unngå å bare tenke på hvordan en selv hadde det og gjorde det, og på den måten tenke på egen erfaring som en fasit.

Et problem som flere veiledere refererer til her er det at dokumentet skal sendes bruker når det er ferdig. I Standarden står det beskrevet at dokumentet skal «være i en form som gjør at du kan sende dokumentet til bruker». I alle tilfellene der jeg satt ved siden av mens de utformet

arbeidsevnevurderinger brukte veilederne mye tid på å formulere og reformulere setninger. Flere sa også ting som «skriver om et annet menneske», «gjør det kanskje vanskeligere enn det er, men er litt skjørt», «må ikke være støtende», «ta hensyn til bruker». De sårbare områdene er ofte også der det ifølge en sosialveileder «må trykke» i en AEV for å få søkt bruker inn på tiltak eller lignende. Veiledere må argumentere for at bruker har mange nok utfordringer. Det blir da to motstridende hensyn: Hvordan skåne bruker og hvordan gi NAV all informasjonen som trengs. Fordi AEV ofte benyttes for at nye veiledere raskt skal få oversikt over brukers situasjon kan man ikke utelate essensiell informasjon. En veileder uttaler at «når bruker har nedsatt arbeidsevne og man skal sette innsatsbehovet til spesielt tilpasset, så er det enten på sosiale og materielle forhold, eller på helse at argumentasjonen må inn».

Flere veiledere prøvde å se for seg brukers reaksjon på det de skrev for å sørge for gode formuleringer. En veileder tok seg selv i det, og sa at det var viktigere å få søkt bruker inn på tiltaket enn å gjøre en perfekt AEV. På den ene siden må en få frem en så detaljert og god beskrivelse av brukers situasjon som mulig, men samtidig er det ikke alt som er «like hyggelig å få i posten». Det er også veiledere som opplever at bruker ikke ser sin egen situasjon eller egne begrensninger, og det kan da være spesielt vanskelig å sende sine vurderinger av bruker til dem. Dette gjelder spesielt i saker der en bruker har utfordringer under «sosiale muligheter og utfordringer». En veileder hadde fått AEV unntatt fra prinsippet om å sende det til bruker fordi bruker hadde vist aggressiv adferd og var i fornektelse rundt egen psykisk helse. Det er kun i slike tilfeller at en fikk godkjent hos «forvaltning» å la AEV bli unntatt utsendelse til bruker. Hvordan veiledere formulerer seg i AEV kan på den måten være styrt av en slags *logic of appropriateness*. Veileder må definere hva slags rolle hun har overfor bruker og hva som da er passende for henne å gjøre i denne situasjonen. Forholdet mellom byråkratrollen og hjelperrollen blir da spesielt fremtredende. Jeg vil diskutere dette mer i neste kapittel.

På grunn av manglende beskrivelse av hvordan de ulike individforholdene kan påvirke brukers arbeidsevne i kartet, vil det være opp til veileder å vurdere dette. Dette kommer tydeligst frem under punktene «sosiale og materielle forhold», «personlige muligheter og utfordringer» og «helse». Et eksempel var et av fagmøtene jeg deltok på med AAP-teamet der rådgivende overlege var med. En veileder trakk fram en bruker med helseutfordringer. Hun fortalte hvordan hun vurderte saken og hva hun var usikker på. Rådgivende overlege kom

med tilbakemeldinger om at med den aktuelle diagnosen bruker hadde burde bruker klare visse typer arbeidsoppgaver. Samtidig hadde brukers fastlege en annen vurdering i sin legerklæring. Det blir da opp til veileder å vurdere hva som skal være konklusjonen med tanke på arbeidsevne i dette tilfellet. I tillegg vil vurderingen av arbeidsevnen legge føringer for hvilket innsatsbehov bruker kan få og hvilke virkemidler som da låses opp eller lukkes i NAV-systemet.

Et annet eksempel kom fram i en samtale jeg hadde med veileder KVP. Her ble det beskrevet hvordan veilederne jobber med brukere i programmet. Målet med programmet er jobb, og det er utarbeidet som et fulltidsprogram. Dette kan bestå av avklaringstiltak, utdanning og kurs, og man har en tilpasset og tett oppfølging rundt brukerne. Samtidig må brukerne ha innsatsbehovet «spesielt tilpasset innsats» for å kunne søkes inn på programmet. Dette innebærer at bruker må ha en AEV på forhånd. Veileder forklarte at dette ofte ble sett på som litt bakvendt, da man måtte avklare bruker i en AEV for å kunne avklare bruker mer. I slike situasjoner kan det hvorfor en AEV skal gjennomføres medføre utfordringer. Det vil være et spørsmål om bruker har behov for det eller om det er systemet som krever det. Det er vektlagt flere steder i Standarden at veiledere skal vurdere behov før ytelse, men når ytelser henger sammen med innsatsbehov, vil dette medføre at veiledere gjør en AEV for å kunne avklare brukers behov nærmere i et avklaringstiltak. AEV vil dermed kunne miste legitimitet som prosess.

## Kontroll

AEV som blir satt til innsatsbehov «varig tilpasset innsats» blir sendt til «besluttere» på fylkesnivå for å godkjennes. Dette er en form for kvalitetssikring av de vurderinger som har blitt gjort og handler ifølge NAVs fylkeskontor om at det skal ha blitt gjort gode vurderinger. De fleste veilederne som jobbet med uføre-saker, spesielt AAP, fortalte oppgitt om beslutterordningen. Veilederne er i stor grad kritiske til beslutterrollen. Dette henger i hovedsak sammen med to faktorer: Den første er at veilederne viser til sin autonomi i rollen som profesjonsutøver. Den andre er hensynet til bruker og kvaliteten i brukeroppfølgningen. Selv om veilederne er kritiske til beslutterordningen må de innrette seg etter den og forholde seg til den. Flere refererte til at de følte seg overkjørt og overprøvd når det gjaldt vurderingene. På fagutviklingsseminaret ønsket flere av veilederne å få en tydeligere avklaring av beslutternes rolle, da de opplevde at disse ofte gikk inn i «det vi skal gjøre». Når det var snakk om

beslutterne refererte veilederne som regel til *forvaltning*. Veilederne uttalte at «det er vi som kjenner saken, vi som har fulgt opp brukeren». Problematikken rundt beslutterordningen ble i liten grad tatt opp på seminaret. Lipsky (2010, s. 19) vektlegger hvordan ledelse ofte er interessert i spesifikke resultater, og at dette i noen grad skjer gjennom å innskrenke bakkebyråkratenes mulighet til skjønnsutøvelse og autonomi. Innføringen av beslutterordningen kan forstås som en måte NAV sentralt ønsker å kontrollere at visse innsatsbehov ikke er gjenstand for skjønnsutøvelse, men et spørsmål om bruker faktisk har reelt behov for varig tilpasset innsats.

Flere veiledere mente også at beslutterrollen gjorde at de brukte lengre tid på disse AEVene. Veilederne fikk ofte tilbakesendt AEV med kommentarer om skrivefeil eller lignende. En veileder mente at siden de alle jobber i samme organisasjon kunne jo beslutterne selv rette skrivefeil som de fant. Kommentarer om skrivefeil medførte at mye ekstraarbeid og det ble opplevd som useriøst. Plassering av elementer eller skrivefeil har «ingenting å si for vurderingen». Vurderingene ble også sjeldent rettet på, noe som gjør at fokus blir på AEV som dokument heller enn innholdet i vurderingene som gjøres. Samme veileder mener at tiden burde bli brukt på de som skal ut i arbeid, heller enn å bruke tid på å rette en AEV for noen som skal søke uføretrygd. En annen veileder oppgir at de ofte bruker standardfraser i vurderingene og beskrivelsene for å tilfredsstille beslutterne.

En annen måte å overvåke prosessen på er gjennom kvalitetsmålingsskjemaene. Disse utgjør den delen av kvalitetsmålingen som måler etterlevelse av den definerte arbeidsprosessen. NAVs fylkeskontor presiserer at det er en kontroll av at visse prosess-steg skal ha blitt fulgt. På fagutviklingsseminar om AEV ble det fra fylkets side presentert en del fasitsvar rundt hvordan prosessen skal gjøres, og hva som er gode og dårlige vurderinger. Jeg har vist i den foregående diskusjonen at det ikke alltid er like enkelt å vurdere hvordan prosessen med AEV skal gjøres i det enkelte tilfellet.

# Situasjoner

		Kart (Hvordan prosessen er tenkt i systemet)	Terreng (Hvordan prosessen ser ut på kontoret)
Behovsvurdering, formål og bruksområde	Tidspunkt	Når det er behov for en mer omfattende vurdering av brukers bistandsbehov	Når veileder vet nok om bruker til å vite hvilke virkemidler som skal brukes i oppfølgingen, eller for å sette i gang oppfølgingsløpet
	Brukerløp	For å avgjøre om bruker har nedsatt arbeidsevne, og dermed rett på visse ytelser/tiltak fra NAV	Veileder skal søke bruker inn på tiltak/gjøre en overføring og det kreves en AEV for å gjennomføre dette
Informasjonsgrunnlag	Egenvurdering og samtale	Skal sikre brukers stemme i prosessen og gi mulighet til å stille utdypende spørsmål rundt brukers situasjon	Bruker har ofte et eget fokus i kontakten med NAV, og nytten av egenvurdering er derfor varierende. Samtalen handler ofte om det bruker og veileder er enige om at er viktige tema
	Opplæring og gode vurderinger	Et godt informasjonsgrunnlag sikrer gode vurderinger, og opplæringen gir kunnskap om utformingen av dokumentet	"Det er vanskelig å vurdere noe man ikke vet hva er" - veilederne har ofte for lite informasjon om bruker og lite opplæring om hvordan denne informasjonen skal vurderes
Ressursprofil		Brukers utfordringer og ressurser skal beskrives og vurderes opp mot brukers hovedmål og omgivelsesforhold	Veilederne har varierende forståelse av tidsperspektivet i hovedmålet. Vektlegging, plassering og vurdering av informasjon gjøres opp mot en allerede definert konklusjon.
Helhetsvurdering og innsatsgruppe	Vektlegging	Dokumentet skal gi godt nok grunnlag for å vurdere arbeidsevne og innsatsbehov, og sendes bruker når det er ferdigstilt	Veiledere må få frem en detaljert og god beskrivelse og vurdering av brukers situasjon, men også formulere seg så det kan sendes bruker
	Kontroll	Besluttere og kvalitetsmålinger skal evaluere vurderingene og prosess-stegene i arbeidsevne-vurderingen	Tilbakemeldingene fra beslutterne handler ofte om irrelevante detaljer og har lite å si for vurderingene, kvalitetsmålingene måler andre ting enn hva som beskrives i standarden

Tabell 4: oppsummering av funnene i kapitlet så langt.



Kapitlet så langt har vist hvordan prosessen bærer preg av kartet som består av veiledernes faglighet og bakgrunn, brukermedvirkning, vilkår og rettigheter. Samtidig er også terrenget gjennom normer, begrenset rasjonalitet, brukerhensyn, interaksjon og kapasitetshensyn i stor grad bestemmende for prosessen. Tabell 4 oppsummerer hvordan disse mekanismene gjør seg gjeldende i de ulike delene av den definerte prosessen. Reglene er mer eller mindre overlappende og strekker ikke til for å gjennomføre prosessen med arbeidsevnevurderinger, noe som medfører at veilederne opplever situasjoner der de må utøve skjønn.

«...their continuous interaction with clients and the varying degrees of complexity in this interaction. Modern bureaucracies gain legitimacy by (often rhetorical) commitments to standards of fairness and equity. But street-level bureaucrats are constantly confronted with the apparent unfairness of treating people alike» (Lipsky, 2010, s. 22).

Forholdet mellom målet om likebehandling og individretting og prosessens kontroll- og tjenestefunksjon gjør at det oppstår fire ulike situasjoner der veilederne utøver skjønn:

- Kompleksitetssituasjoner,
- Tilpasningssituasjoner,
- Ubelyste situasjoner,
- Avvisningssituasjoner

Jeg vil videre beskrive og diskutere disse.

## Kompleksitetssituasjoner

Tidligere i kapitlet har jeg beskrevet ulike hensyn og vurderinger veiledere må gjøre. Jeg har trukket frem hvordan det i visse deler av prosessen finnes flere, kanskje konflikterende regler. Det finnes flere regler som omhandler det samme og det er et overlapp mellom kart og terreng. For eksempel skal helhetsvurderingen i en AEV være en vurdering av hvorvidt arbeidsevnen er nedsatt eller ikke. Likevel må veiledere definere behov, formål og bruksområde for AEV og her vil de velge mellom eller rangere regler. Her spiller både LoA og LoC inn, og forholdet mellom konsekvens og prosess blir tydelig. Også i starten av prosessen med AEV møter veileder slike problemstillinger. Dette kan handle om behov og ytelse. På den ene siden skal man vurdere behovet først, med alt det innebærer av kartlegging og informasjonsinnhenting. Her er det flere regler og rutiner som spiller inn, blant annet at man skal se på alle aspekter i brukers situasjon, og at man skal beskrive og vurdere brukers muligheter på arbeidsplassen og/eller arbeidsmarkedet. På den annen side har bruker, og til

del også veileder, et ønske om at bruker raskt skal få startet oppfølgingsløpet med eventuelle tiltak og virkemidler. I tillegg handler det om kapasitet, om veileder jobber med en spesifikk ytelse, og hva som har legitimitet blant kolleger. Dette gjør at bare noen spesielt relevante aspekter i brukers situasjon blir kartlagt, at veileder vil søke bruker inn på en ytelse og derfor må sette et spesifikt innsatsbehov, eller at profesjonsnormer gjør at veileder vurderer brukers behov annerledes enn hva systemet gjør. «Rules (...) may be so voluminous and contradictory that they can only be enforced or invoked selectively» (Lipsky, 2010, s. 14).

NAV forsøker her å standardisere noe som er ustandardisert, nemlig brukerne og deres behov. Kartet forsøker å sikre både likebehandling og individretting, men dette fører til at det i noen tilfeller blir for mye standardisert i forhold til terrenget, og i andre tilfeller for lite detaljerte rutiner. Kartet beskriver et annet terreng enn det veileder faktisk står overfor, eller beskriver det på en annen måte enn slik veileder oppfatter det. Kartet består i slike tilfeller av en sterk tro på koordinering gjennom standardiserte arbeidsprosesser. Veilederrollen blir dermed kun et instrument i regelstyringen, og det byråkratiske systemet. I Standarden er det spesifisert når veilederne skal gjøre vurderinger i løpet av arbeidsprosessen med AEV. Likevel er ikke alltid hva som skal vurderes og hvordan noe skal vurderes spesifisert nærmere. Terrenget er preget av gjensidig tilpasning. Virkeligheten fremstår som mer dynamisk, i noen grad tilfeldig og vanskelig å standardisere. Dette handler spesielt om brukernes ulike situasjoner og behov. Veilederne hverdag blir i noen grad koordinert gjennom garbage-can-beslutningsprosesser der flere ting spiller inn; hvilken bruker det handler om, veileders erfaring og kompetanse, teamtilhørighet, kollegers meninger, tilgang på tiltaksplasser og så videre. Vurderingene av om bruker skal ha arbeidsevnevurdering, kan på denne måten ligne på det Cohen, March og Olsen (1972) beskriver som «garbage-can»-beslutningsprosesser. Her vil hvilke beslutninger som fattes avhenge av hvilke problemer, løsninger, deltakere og valgsituasjoner som til enhver tid er tilgjengelig. Tiltaksplasser kan for eksempel defineres som ulike løsninger som er tilgjengelig. Hva veileder vet om bruker avgjør hvilke problemer som gjør seg gjeldende, og ulike skillelinjer og møtepunkter på kontoret gjør at deltakere og valgsituasjoner endrer seg. Dette vil jeg komme tilbake til i neste kapittel.

Inntektssikring, ytelse, innsatsbehov og tiltak henger sammen, og dette åpner for konflikt og komplekse situasjoner. Jeg har her trukket frem eksempler på seks ulike hensyn som trekker i ulike retninger når det gjelder en avklaring rundt hvorfor bruker skal ha AEV:

1. Gjøre det Standarden definerer som brukerløp
2. Få fastsatt brukers innsatsbehov
3. Veileders eget fokus med bakgrunn i arbeidsområde og kapasitet
4. Å få belyst brukers situasjon godt og gjøre en reell vurdering
5. Starte oppfølgingen med utgangspunkt i en forpliktelse overfor bruker
6. Inntektssikring av bruker

Punktene illustrerer hvordan det overordnede hensynet til likebehandling med utgangspunkt i generelle regler og til individretting gjennom tilpasningsbaserte avveininger står i en viss motsetning til hverandre. De tre første henviser til systemkrav og retningslinjene, mens de tre nederste punktene refererer til veilederes følelse av forpliktelse overfor bruker. Disse ulike hensynene kan skape kompleksitetssituasjoner der veiledere må benytte seg av skjønn.

## Tilpasningssituasjoner

Der kompleksitetssituasjoner oppstår når det er flere regler som dekker det samme området, oppstår tilpasningssituasjoner der det ikke finnes en regel som dekker det aktuelle tilfellet. For eksempel er det som nevnt ikke spesifisert i Standarden hva en veileder skal basere en god vurdering på. Det er imidlertid definert at man skal ha hatt en brukersamtale som skal danne grunnlag for disse vurderingene. Veileder vil da ha en brukersamtale ettersom dette er et krav, men fokus i brukersamtalen vil avhenge av veileders mening om hva hun trenger informasjon om. Tilpasningssituasjoner oppstår dermed i tilfeller der overvåkingssfunksjoner møter kompetanse og erfaring. Byråkratisk kontroll møter profesjonsutøvelse. Veileder benytter seg av sin erfaring med lignende tilfeller, og tilpasser reglene brukt da til det aktuelle tilfellet. Det er et gap mellom kart og terreng, der kartet ikke dekker terrenget veilederne står i. Når veileder står overfor sitt terreng, vil hvordan en vektlegger og vurderer henge sammen med hvilke briller veileder har på.

Tilpasningssituasjoner oppstår i hovedsak i de delene av prosessene med AEV der Standarden og kartet definerer *at* noe skal gjøres, men ikke *hvordan* dette skal gjøres. Et eksempel kan være konklusjonen i en AEV. En skal konkludere med at bruker hører til i et av fire innsatsbehov, og det kontrolleres i noen grad hvorvidt det er sammenheng mellom konklusjon og beskrivelser i AEV. Det er imidlertid ingen regler som sier noe om hvordan informasjonsgrunnlaget skal vektlegges. Her må veiledere lete etter andre regler som kan tilpasses det gjeldende tilfellet. For eksempel var det en veileder som fortalte meg at hun

ønsket å søke bruker inn på et spesielt tiltak og måtte da sørge for at vurderingen av brukers situasjon var tilpasset konklusjonen rundt innsatsbehov.

Tilpasningssituasjoner oppstår på denne måten i prosesser som kan defineres som løst koblete systemer (Meyer & Rowan, 1977). Den formelle organiseringen blir løsrevet fra de faktiske arbeidsprosessene, og veiledere benytter seg av forvaltningsskjønn for å fatte beslutninger. AEV innebærer et kart som er for standardisert i forhold til et dynamisk terreng og dette gjør at veilederne opplever at reglene ikke dekker de faktiske situasjonene som oppstår.

Tilpasningsmekanismer spiller en større rolle i prosessen (Lipsky 2010). Kartet blir dermed ikke tilstrekkelig og i noen tilfeller nærmest ubrukelig fordi det ikke dekker de gjeldende tilfellene. Her er veilederne avhengig av å ha andre kart som de kan benytte seg av i disse situasjonene. Dette kan være for eksempel være kompetanse, og kan være en av to typer: formell kompetanse og erfaringsbasert kompetanse. I det første tilfellet vil profesjonsnormer kunne gjøre seg mer gjeldende og bestemme hvordan en veileder skal vurdere det aktuelle tilfellet. Når det gjelder erfaringsbasert kompetanse vil denne i større grad være avhengig av lengde på ansettelsesforholdet, og hvilket arbeidsområde veileder jobber innenfor. Det som har blitt gjort før og som fungerte da vil være det som blir gjort videre. Dette ligner det Freidson (2001, s. 25) definerer som taus kunnskap. Slik kunnskap kan skapes gjennom formell intern opplæring, men oftest gjennom arbeidserfaring i organisasjonen. Taus kunnskap basert på uformell erfaring kan medføre en form for standardisering av arbeidsprosesser og etablering av en «best-practice» som kan være grunnlag for konflikt med den etablerte prosessen. Dette vil jeg komme tilbake til i neste kapittel.

## Ubelyste situasjoner

En ubelyst situasjon er en situasjon der det finnes en regel, men man vet for lite om det aktuelle tilfellet til å bruke regelen på riktig måte.

Det er i hovedsak to tidspunkt i prosessen der det kan være vanlig med ubelyste situasjoner:

- Under innhenting av informasjon
- Under utarbeidelse av ressursprofilen

Disse to situasjonene henger i noen grad sammen med hverandre og kan oppstå når veiledere forsøker å gjøre prosessen så riktig som mulig og samtidig effektivt. Fordi brukeroppfølgingen måles og kontrolleres gjennom blant annet målekort, er det viktig for

veileder å få satt innsatsbehov tidlig eller å få gjort en AEV til innsøking av bruker på et tiltak. Dette medfører ofte at momenter som ikke er i umiddelbart fokus ikke blir vektlagt.

Under utarbeiding av ressursprofilen har veiledere ofte en allerede definert konklusjon som skal passe til kriteriene for en ytelse eller lignende. Temaer som da ikke er nødvendig å se nærmere på for å få ressursprofilen til å passe til denne konklusjonen blir dermed ikke tatt med og vurdert videre. Det kan også henge sammen med brukers fokus i prosessen, ettersom dette også vil påvirke hva veileder får av informasjon om bruker. Dette er spesielt tilfellet dersom veileder ikke har kapasitet eller tid til å gå nærmere inn i brukers situasjon.

Hvordan veilederne vurderte de ulike temaene og deres relevans var i stor grad avhengig av hva deres fokusområde var. Dersom veileder jobbet med sosialsaker hadde de et *sosialblikk* på brukers situasjon. Jobbet veileder med sykepenges eller AAP var ofte helsedelen den det ble lagt mest vekt på. Hvilket arbeidsområde veileder jobbet innenfor var avgjørende for hva slags *briller* som ble tatt på, noe som også vistes tydelig i hvilke dokumenter de vektla når de skrev AEV. Dette gjenspeilet seg også i brukersamtaler, der veiledere som jobbet med dagpenger hadde et sterkt fokus på CV og søknadsskriving og ellers lite fokus på andre temaer med tanke på brukers arbeidsevne. Når det var snakk om andre tema var det i stor grad gjennom lite fokuserte spørsmål: Brukerne ble spurt om de konkrete temaene veileder hadde fokus på og så fikk de spørsmål om «det var noe mer», når det var snakk om de resterende temaene.

Ubelyste situasjoner oppstår ofte i krysningen mellom en standardisert arbeidsprosess, for eksempel et gitt brukerløp, og overvåking. Overvåkingen består blant annet av dokumentasjonskrav i den forstand at en AEV må ligge i systemet for at bruker kan søkes inn på tiltak. Når veileder da ønsker å få bruker raskt inn i et oppfølgingsløp, vil AEVen ofte være basert på mangelfulle opplysninger som kanskje ville gitt en annen konklusjon eller gitt bruker rett til en annen ytelse. Bruken av datasystemer i tråd med en regulerende modell (Groth, 1999) vil kunne bidra til at ubelyste situasjoner oppstår. Ledelsen i en organisasjon kan se IKT som et middel til å gjøre organisasjonen bedre og mer effektivt ved å øke kontrollen og standardiseringen av oppgavene. Dette går imidlertid konsekvenser for hvordan veilederne gjør arbeidsprosessen. Ettersom det finnes et *produksjons*-aspekt i oppgavene, vil denne bruken av datasystemer gjøre at profesjonenes autonomi utfordres. Samtidig er

produksjonen av for eksempel AEV også et resultat av skjønnsmessige vurderinger gjort på bakgrunn av veilederes kompetanse. Alt dette gjør at ubelyste situasjoner kan oppstå.

Et annet eksempel er bruken av egenvurderinger. Dette er i utgangspunktet noe alle veilederne skal benytte seg av, men som ikke alltid oppleves som like nyttig. En veileder i sosialteamet gjennomførte en AEV med meg og viste meg egenvurderingen til bruker. Hun forklarte at det som stod der ikke var tilstrekkelig for å vite hvordan det påvirker brukers arbeidsevne. Bruker hadde krysset av på at hjemmesituasjonen var lite tilfredsstillende. Hva dette egentlig innebar og hvordan dette henger sammen med arbeidsevne kunne ikke veileder si noe om før hun visste mer om bruker. Dette er en situasjon som i noen grad går over i en tilpasningssituasjon der veileder benytter seg av administrativt skjønn, men som også kan skape ubelyste situasjoner. Bruk av egenvurdering og en generell vurdering av brukers situasjon er vanskelig uten å ha hatt en samtale med bruker i etterkant der disse tingene kan diskuteres. Fordi egenvurderingen her i seg selv ikke gir god nok informasjon, vil dette kunne føre til at verktøyet mister legitimitet og at bruk av det blir avvist.

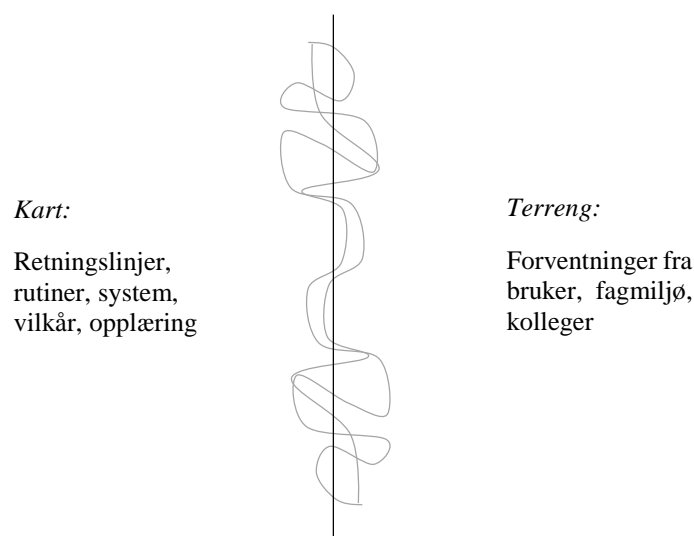
## Avvisningssituasjoner

Avvisningssituasjoner er tilfeller der kart og terreng sammenfaller, men står i en viss motsetning til hverandre. Disse oppstår der det finnes en regel som dekker, men den blir avvist, for eksempel med grunnlag i profesjonsnormer. Kartet peker i en retning, mens terrenget tilsier at en skal ta en annen retning.

Et eksempel på dette er helhetsvurderingen av arbeidsevne. Veiledere som tilhører en profesjon, med mye fokus på brukers beste, vil tilpasse denne vurderingen til hva de vurderer som best for bruker fremfor å kun ta hensyn til systemkrav. Det kan også være tilfellet der veileder ikke tilhører en profesjon, men der en bestemt profesjonsnorm likevel har fått legitimitet og blitt internalisert også blant veiledere som ikke direkte tilhører profesjonen. Avvisningssituasjoner kan spesielt oppstå der det er en konflikt mellom normative mål og regler beskrevet i retningslinjene. Det at veilederne gjør vurderingene forut for prosessen i Arena kan også være et eksempel på avvisningssituasjoner. Det legitime er å gjøre vurderingene mer eller mindre i samarbeid med bruker, for så å tilpasse utformingen av dokumentet til dette i ettertid. Avvisningssituasjoner kan medføre målforskyvning, ettersom normative aspekter blir vektlagt på bekostning av for eksempel formelle retningslinjer.

En kan sammenligne dette med det March og Olsen (2009) definerer som logikken om det passende. Dette er en normativt styrt handlingsform der hva som anses som legitime valg, beslutninger og vurderinger henger sammen med om det er definert som passende adferd. Avvisningssituasjoner oppstår med andre ord i situasjoner der kartet er preget av standardiserte ferdigheter bestående av profesjonsnormer og terrenget av gjensidig tilpasning og problemløsning.

## Konklusjon



Figur 2: Kart og terreng og hvordan disse fremstår i prosessen.

AEV-prosessen innebærer mange ulike handlingsvalg, perspektiver og mekanismer. AEV er et verktøy som skal fylle mange funksjoner. For å kunne innfri både likebehandlingsprinsipp og individrettingsprinsipp vil ikke kartet kunne standardiseres fullt ut. Veilederne må ha anledning til å håndtere uventede situasjoner og tilpasse seg til brukerne og terrenget. Figur 2 viser hvordan kart og terreng fremstår i prosessen med AEV. Vurderinger og vektlegging av informasjon er de delene av prosessen som i størst grad er preget av uklare regler og retningslinjer for handling. Kart og terreng er bare delvis overlappende og det skapes situasjoner for skjønnsutøvelse i arbeidsprosessen med AEV. Fire typiske situasjoner oppstår: Kompleksitetssituasjoner oppstår når det finnes flere, kanskje konflikterende, regler, og veiledere må velge mellom dem, eller rangere dem. Tilpasningssituasjoner skapes når det ikke finnes en regel som dekker, men noen som dekker noe av det samme. De må tilpasses til gjeldende sak. Situasjoner der veilederne har en regel, men vet for lite om det aktuelle tilfellet

til å anvende regelen på riktig måte defineres som ubelyste situasjoner. Avvisningssituasjoner finnes der det er en regel som dekker, men som av ulike grunner blir avvist.



# Strategier – ulike kart og varierende terreng

På det aktuelle lokalkontoret finnes det program- og feedbackmekanismer som i ulik grad gjør deg gjeldende for de forskjellige veilederne i deres arbeidshverdag. Programmekanismene utgjør tre faktorer: For det første tilhører veilederne ulike team, som jobber med ulike ytelser og forholder seg til ulike lovverk og vilkår. For det andre har veilederne ulik kompetansebakgrunn. Noen har profesjonsfaglig kompetanse og andre har mer erfaringsbasert kompetanse, mens en tredje gruppe har akademikerbakgrunn. For det tredje er veilederne fysisk plassert over to etasjer, med kontorer i nærheten av dem som tilhører samme team som en selv.

Feedbackmekanismene utgjør møtevirksomhet og samhandling med andre veiledere. Gjensidig tilpasning forekommer i den grad veiledere samarbeider om brukere, om oppfølgingen eller om selve utformingen av AEV. Overvåking og kontroll av arbeidsprosess og resultater fungerer også som feedback i prosessen med AEV. Program- og feedbackmekanismene vil kunne medføre at prosessen ser ulik ut for de forskjellige veilederne. Veilederne opererer ut fra ulike *kart* og i varierende *terreng*, og de ulike situasjonene for skjønnsutøvelse vil kunne håndteres på forskjellige måter. Flere evalueringer av AEV som metode finner variasjoner mellom NAV-kontorene og mellom veiledere (Riksrevisjonen 2013-2014, Proba 2012, 2011). Det er imidlertid få som vektlegger hvordan disse variasjonene skapes, og hvilke implikasjoner det gir for gjennomføringen av AEV og skjønnsutøvelsen.

Kapitlet vil belyse veiledernes arbeidshverdag og relasjonen, eller manglende relasjon, mellom de ulike veilederne. Hvordan håndterer veilederne situasjonene der de må utøve skjønn? Hvordan spiller veiledernes arbeidsområde, arbeidshverdag og kompetansebakgrunn inn på måten de forholder seg til situasjonene for skjønnsutøvelse? I hvilken grad blir situasjonsdefinisjoner og strategier påvirket av samhandlingen med andre veiledere?

Der det forrige kapitlet fokuserte på forholdet mellom veileder og bruker og hvordan dette påvirket prosessen, er perspektivet her rettet mot forholdet mellom veileder og veileder. Kapitlet er delt i to deler. Den første delen gir en beskrivelse av tre idealtypiske strategier

veiledere kan benytte seg av i møte med situasjoner der de må utøve skjønn, og hvilke veiledere som benytter seg av dem. Jeg har generert idealtyper for å fremheve noen mekanismer som bidrar til å skape forskjeller mellom veilederne. Det vil altså være variasjoner av disse som forekommer i virkeligheten, og også unntak fra disse som ikke vil bli belyst her.

«Idealtypen er altså ikke et ideal, men et forsøk på å gripe noe særegent eller essensielt i et bestemt fenomen (her en yrkesrolle) som går ut over en beskrivelse av rein empirisk karakter. Den innebærer en idealisering av det særtypiske (Christensen og Nilssen 2006:80), dvs. et forsøk på å tydeliggjøre noen grunnleggende særegenheter.» (Helgøy, Kildal, & Nilssen, 2010, s. 8).

Del to av kapitlet viser hvordan integrerings- og differensieringsmekanismer i prosessen med AEV og i NAV som organisasjon bidrar til å opprettholde skillelinjer mellom veilederne og deres strategier. Dette medfører at skjønnsutøvelsen blir preget av ulike strategier.

Teamoppdeling som overskrider noen av disse skillelinjene, eksemplifisert gjennom ungdomsteamet, vil imidlertid kunne bidra til at det skapes møtepunkter mellom gruppene og at skjønnsutøvelsen opprettholdes som prosess.

## Strategier

Som nevnt gjør program- og feedbackmekanismer knyttet til struktureringen på lokalkontoret at prosessen med AEV ser ulikt ut for ulike veiledere. Med bakgrunn i kompetanse og teamtilhørighet har veiledere ulikt fokus knyttet til formål og fremgangsmåte i prosessen. Der det ikke finnes noen regler som er dekkende for situasjonen blir skjønnsutøvelsen i noen grad håndtert ved å utvikle strategier som fungerer som regler (Merton, 1940). Strategiene kan medføre former for målforskyvning og hvilke mål som da blir gjeldende vil avhenge av strategienes utgangspunkt.

Gjennom en skarpstilling av mine observasjoner har jeg utviklet tre idealtypiske strategier som ulike veiledere benytter seg av i møte med situasjonene for skjønn i gjennomføringen av arbeidsprosessen med AEV:

- Hjelperstrategi
- Spesialiststrategi
- Erfaringsbasert strategi

Disse tre strategiene er bare delvis sammenfallende med de tidligere yrkesrollene i NAV, slik de er beskrevet av Helgøy m.fl. (2010). Helgøy m.fl. (2010) beskriver yrkesroller knyttet til de tidligere organisasjonene i NAV: sosialkontor, trygdeetaten, aetat. Strategiene jeg beskriver her overskrider i noen grad skillelinjene mellom de tidligere etatene. Dette henger sammen med at jeg i større grad har fokusert på egenskaper knyttet til veilederes kompetanse, utdanningsbakgrunn og erfaring, i tillegg til teamtilhørighet. Det at jeg ser på en konkret arbeidsprosess, og ikke NAV generelt kan også påvirke hvordan strategiene vil fremstå.

## Hjelperstrategien

Hjelperstrategien er en strategi som benyttes av veiledere der kartet er preget av standardiserte ferdigheter, da spesielt sosialfaglig profesjonstilhørighet, og terrenget i stor grad er flytende og preget av gjensidig tilpasning i forhold til kolleger, brukere og arbeidsoppgaver. Strategien går i hovedsak ut på å forsøke å se ting fra brukers ståsted: En skal gjøre det som vurderes som det beste for bruker. Hva som vurderes til å være det beste for bruker baserer seg på sosialfaglige profesjonsnormer.

Strategien går med andre ord ut på å tilpasse systemet til brukers situasjon. Veileder stiller spørsmål om hva som vil hjelpe bruker mest og handler så etter dette. Veileder gjør da det de må for å oppnå det de har vurdert som det mest hensiktsmessige med tanke på hjelp og brukers beste. De veilederne som benytter seg av denne strategien er i hovedsak de sosialfaglige veilederne. En veileder som jobbet med kvalifiseringsprogrammet (KVP) sa at man som veileder må bli kjent med bruker for at det de sliter med skal komme til syne. I følge veileder må man skape en kontakt og en relasjon, skape en allianse og vise at man er på lag med bruker. Dette kan bety at veileder ser på seg og bruker som et lag, og systemet som et verktøy for at dette laget skal nå sitt mål.

I Fellesorganisasjonens (FO) yrksetiske grunnlagsdokument for sosionomer, barnevernpedagoger, vernepleiere og velferdsvitere står det:

«Yrkesutøverne fremmer likeverd og respekt, møter menneskers behov og bidrar til at de får brukt sine ressurser. Arbeidet skal ivareta enkeltindividet og forståelsen av menneskenes gjensidige avhengighet av hverandre for å skape livskvalitet for alle. Solidaritet med utsatte grupper, kamp mot fattigdom og for sosial rettferdighet er en viktig del av yrkesgruppenes identitet» (FO, 2010, s. 3).

I dette ligger det at veiledere med sosialfaglig bakgrunn kan antas å ha en sterk yrkesidentitet og profesjonsmoral, som vil virke førende for hvordan de utfører sine arbeidsoppgaver.

Tabell 5 viser hvordan hjelperstrategien gir retningslinjer for de ulike situasjonene der veilederne må utøve skjønn i prosessen med AEV.

I tillegg til å være preget av sin profesjonstilhørighet, vil veiledere som benytter seg av hjelperstrategien ofte ha en mer ustrukturert arbeidshverdag. Da jeg satt sammen med en veileder som jobbet med sosialhjelp og skulle utforme en AEV, brukte vi tre dager fordelt over to uker for å bli ferdig. Dette var fordi vi flere ganger ble avbrutt av andre saker som måtte prioriteres. Veiledere som jobber med sosialhjelp møter ofte brukere i sårbare situasjoner, noe som kan forsterke følelsen av at man må hjelpe bruker. Med utgangspunkt i teorien om logikken om det passende, kan profesjonsnormene bidra til å definere passende atferd i møte med bruker i de situasjonene der veileder trekker på sin rolle som profesjonsutøver. Dette er også gjennomgående i hjelperstrategien, slik den beskrives i tabell 5 under. Dette kan også minne om Evetts (2013) beskrivelse av profesjonsidentitet som strukturerende for garbage-can-prosesser.

	Kompleksitet	Situasjoner		
		Tilpasning	Ubelyst	Avvisning
Hjelperstrategi	Velger det som vil gagne bruker mest	Tilpasser systemet til bruker - hva har blitt gjort med lignende brukere før?	Gjør det som er definert som det som hjelper bruker	Devaluerer regler med bakgrunn i profesjons-normer

Tabell 5: hvordan veiledere som benytter seg av hjelperstrategien håndterer de ulike situasjonene for skjønn definert i forrige kapittel.

Sosialfaglige veiledere møter ofte brukere med sammensatte og komplekse situasjoner, der flere dels motstridende regler spiller inn. Sosialhjelp er en ytelse som skal ha et bredt perspektiv og være en siste utvei for økonomisk sikkerhet. Alle andre muligheter skal ha blitt forsøkt. Som vist i forrige kapittel gir ikke NAV-systemet noen klare føringer på hvordan veiledere skal forholde seg til komplekse situasjoner. Systemet åpner imidlertid for faglighet som en form for kvalitetssikring av vurderingene som gjøres. I NAVs kompetansestrategi 2013-2020 (2013, s. 4) står det at NAV skal «utvikle ferdighetene i å utøve forvaltningsskjønn og profesjonelt skjønn». Dette betyr at NAV legger til rette for et profesjonelt skjønn, og ansetter veiledere med sosialfaglig bakgrunn. I møte med kompleksitetssituasjoner vil veiledere som benytter seg av hjelperstrategien velge det alternativet de mener vil gagne bruker. Ved å ansette veiledere som innehar en bestemt profesjonsmoral forsøker NAV å sikre seg veiledere som utøver en viss form for skjønn, også til tross for mangelfulle beskrivelser i Standarden. Det ligger implisitt i systemet at NAV ønsker å finne de løsningene som får

bruker raskest ut i varig arbeid, og en kan anta at dette også er de løsningene som vil være best for bruker.

På den ene siden kan hjelperstrategien bidra til å skape mer flyt i oppfølgingen. I tilpasningssituasjoner ser veileder til hva som har blitt gjort med lignende brukere før, og om dette kan vurderes som passende å gjøre i den gjeldende situasjonen. En slik måte å tilpasse på kan bidra til at oppfølgingen tar mer utgangspunkt i brukers behov og på den måten sikrer en individretting og helhetlig forståelse av prosessen. Det kan også bidra til at AEV kun blir et dokument der vurderingene i realiteten er gjort forut for prosessen og beskrivelsene og vurderingene i dokumentet tilpasses disse slik det ble beskrevet i forrige kapittel.

På den annen side vil veiledere som benytter seg av hjelperstrategien i noen grad oppleve konflikt med systemet. Dette håndteres ved at veilederne kun tar hensyn til systemkrav i den grad de er nødt til det. Det jobbes rundt systemet for å oppnå det som vurderes som legitime mål slik de er definert av sosialfaglige profesjonsnormer. I dette ligger det for eksempel at brukere som kanskje egentlig ikke har et reelt behov for AEV og tiltak likevel får en arbeidsevnevurdering og blir sendt på tiltak, fordi dette vurderes til å være det som hjelper bruker mest. Det sosialfaglige skjønnnet kan på denne måten også være en belastning for systemet. Et eksempel er en veileder på sosialteamet jeg satt sammen med under utformingen av en AEV i Arena. Hun sa at hun egentlig ikke kjenner brukers situasjon spesielt godt. Likevel trakk hun frem de sidene av brukers situasjon som kunne tenkes at var problematiske, for eksempel en uavklart hjemmesituasjon. På bakgrunn av dette kunne bruker oppfylle vilkårene for å søkes inn på tiltak, i dette tilfellet KVP. Hjelperstrategien innebærer at når veiledere møter ubelyste situasjoner, vil de gjøre antagelser og gjøre det som er definert til å være det som hjelper bruker mest, nemlig å søke inn på tiltak og lignende.

I tillegg til å bruke systemet for å oppnå noe for bruker, vil veiledere som benytter seg av hjelperstrategien også unngå å gjennomføre oppgaven AEV i Arena. Dette henger sammen med at vurderingene i stor grad er gjort forut for prosessen i Arena. Gjennomføringen av AEV mister sin legitimitet, og blir kun «tom» dokumentasjon. Det oppstår avvisningssituasjoner der AEV som verktøy blir devaluert. En veileder som jobbet med langtidsmottakere av sosialhjelp uttalte at «det hjelper ikke brukeren min» å gjennomføre AEV. Dette perspektivet på AEV gjør at veiledere kan få en mekanisk tilnærming og gjennomføring av AEV de gangene de må gjøre det. En veileder fra KVP kalte arbeidsevnevurderinger for en

«byråkratisk tidstyv». Videre ble det sagt at det er brukersamtalene som faktisk fører til endring. Det legitime er å bruke tid på samtaler med bruker, og det å skrive en AEV oppleves som å fylle ut et skjema som ikke bidrar med noe annet enn å oppfylle et vilkår for å fortsette brukeroppfølgingen. AEV som oppgave blir løsrevet fra den faktiske brukeroppfølgingen. Dette er også en måte å skape legitimitet rundt profesjonen og den *riktige* måten å gjøre det på, og forsterke logikken om det passende. Veilederne utøver riktignok en form for forvaltningsskjønn, men dette skjønnnet er begrunnet i profesjonsmoralen. Veilederne søker bekreftelse på sine skjønnsmessige vurderinger fra andre veiledere innenfor samme felt.

Det at veilederne søker bekreftelse fra andre veiledere kan forstås som en integreringsmekanisme som oppfordrer til samhandling. Det vil imidlertid kun integrere veiledere innenfor samme arbeidsområde og med samme sosialfaglige bakgrunn. Dette henger sammen med at veiledere søker en bekreftelse på at de har handlet i tråd med de sosialfaglige profesjonsnormene, noe som er mest verdifullt dersom det kommer fra kolleger med samme bakgrunn.

Hjelperstrategien bekrefter Røysums (2009) skille mellom et profesjonsfaglig og et byråkratisk-administrativt helhetssyn. Hun mener at sosialarbeideres forståelse av helhet er knyttet til endringsarbeid og det å se hele mennesket, mens NAVs helhetssyn handler om veiledning på tvers av tjenestespekter. Dette er noe som også reflekteres i hjelperstrategien. Det finnes til en viss grad en motsetning mellom systemkrav og de sosialfagliges meninger om hva som er mest hensiktsmessig brukeroppfølging. Dette blir skapt av og fører også til en løs kobling mellom den faktiske prosessen og den formelle prosessen.

## Spesialiststrategien

Spesialiststrategien går ut på å tilpasse terrenget etter kartet. Det vil si at en veileder som benytter seg av strategien kun vil ta for seg de deler av brukers situasjon som er relevant for sitt arbeidsområde. Veiledere som velger en spesialiststrategi, gjør det ofte av mangel på andre fokusområder som kan gi retning i skjønnsutøvelsen. Denne strategien benyttes ofte av statlig ansatte. Dette er veiledere som ikke har noen bestemt profesjonsnorm eller mye erfaring å kunne orientere seg etter når de må gjøre skjønnsmessige vurderinger. Veilederne har ikke vært ansatt i NAV lenge nok til at deres praktiske erfaring i organisasjonen blir mer fremtredende enn deres akademiske bakgrunn. Dette gjør at de mangler praktisk kunnskap om hvordan en skal håndtere skjønnsutøvelse og da benytter seg av en streng fortolkning av sitt

arbeidsområde som strategi. Et eksempel er fra en brukersamtale jeg deltok i med en veileder som jobbet med arbeidssøkere. Veileder stilte inngående spørsmål rundt jobbsøking og CV. Da bruker trakk frem sin egen helse spurte veileder om bruker nå anså seg selv som frisk, noe bruker svarte «ja» på. Samtalen dreide så tilbake til arbeidsmarkedet og søknadsskriving.

Veiledere som benytter seg av strategien har en arbeidshverdag preget av standardiserte oppfølgingsløp, for eksempel sykepenger, dagpenger eller lignende. I tillegg opplever veilederne at arbeidsprosessen overvåkes, enten gjennom datasystemer og målinger eller gjennom rapporteringssystemer. I motsetning til hjelperstrategien, vil man i spesialiststrategien tilpasse bruker til systemet. Der hjelperstrategien blir begrunnet i profesjonsnormer, vil spesialiststrategien skape legitimitet ut fra kapasitetsbegrunnelser. Tabell 6 gir beskrivelser av hvordan de fire typiske situasjonene for skjønnsutøvelse blir håndtert ut fra spesialiststrategien.

	Kompleksitet	Situasjoner		
		Tilpasning	Ubelyst	Avvisning
Spesialist-strategi	Gjør kun det som er relevant innenfor sitt arbeidsfelt	Tilpasser bruker til systemet - hvilke kategorier kan bruker passe inn i?	Ser kun de sidene som handler om sitt arbeidsområde	Avviser regler og normer begrunnet i kapasitet

Tabell 6: Hvordan veiledere som benytter seg av spesialiststrategien håndterer situasjonene der de må utøve skjønn.

Det at spesialiststrategien ofte blir benyttet av veiledere som har standardiserte oppfølgingsløp kan gjøre at oppfølgingen blir mer ensidig. Dersom gitte lovverk og vilkår må være oppfylt for å ha rett på en bestemt ytelse, vil veiledere ut fra spesialiststrategien kun fokusere på disse retningslinjene. Dette kan for eksempel gjelde veiledere som jobber med dagpenge-mottakere. Her er det lovverk som definerer vilkår bruker må oppfylle for å fortsette å ha rett på ytelsen. Blant annet må bruker være reell arbeidssøker:

- «Som hovedregel må du være villig og i stand til å ta ethvert arbeid hvor som helst i Norge. Dette innebærer at du
  - o må være arbeidsfør. (...)
- Du må være aktiv jobbsøker. Dette innebærer at du må lete etter jobber selv, sende søknader og møte til intervjuer. NAV kan kreve at du dokumenterer avtalt jobbsøkingsaktivitet, og vi kan pålegge deg å føre jobblogg.» (NAV, 2013).

Veileder har dermed en del konkrete ting å følge opp og avklare. Sett i sammenheng med arbeidskapasitet, at dette teamet også har mange brukere å følge opp, vil det at det er

standardiserte oppfølgingsløp ha stor betydning for hvorfor veileder her avklarer brukere med tanke på arbeid. Spesialiststrategien vil i større grad benytte seg av problemløsningsstrategier som ligner på garbage-can beslutningsprosesser. Dette henger sammen med veilederes arbeidsmengde, og at deres mulighet for fullstendig oversikt blir begrenset.

Brukeroppfølgingen bærer derfor preg av problemløsningsprosesser som er strukturerte, men «tilfeldige».

Veiledere som benytter spesialiststrategien vil kunne unngå en del kompleksitetssituasjoner ettersom de benytter regelverket til å avgjøre veien videre i brukeroppfølgingen. Veilederne vil i utgangspunktet gjøre det som er relevant for sitt arbeidsfelt og forholde seg til retningslinjene som gjelder i forbindelse med det. Likevel vil det som vist i forrige kapittel, kunne oppstå en del situasjoner der regelverket ikke gir tilstrekkelig informasjon om hvordan veileder skal gå frem for å gjøre vurderinger eller det er flere delvis motstridende regler som kan anvendes. Fordi veilederne som velger en spesialiststrategi ofte er relativt nylig ansatt, vil hva slags opplæring de får kunne påvirke hvordan de da utøver skjønn. Et eksempel er en veileder som hadde jobbet med arbeidssøkere kun kort tid. Etter at jeg deltok i en brukersamtale diskuterte hun med meg hva slags innsatsbehov det virket som om bruker passet inn i. Veileder sa at dette var noe hun måtte ta opp med fagansvarlig, og eventuelt ta med egenvurderingsskjema i neste brukersamtale. Dette betyr at hvordan fagansvarlig vurderer saken vil legge føringer for hvordan veilederen vil vurdere saken.

Veileder bruker det å kunne forholde seg til regler og rutiner som en måte å redde seg fra en overvelde arbeidshverdag. Dette gjør at byråkratiske prinsipper om at likt skal behandles likt i stor grad gjør seg gjeldende. I møte med situasjoner der reglene ikke strekker til, for eksempel i tilpasningssituasjoner, vil veiledere benytte seg av kategorisering som verktøy. Veileder ser på hvilken kategori som er den mest nærliggende brukers situasjon og tilpasser så vurderingene av brukers situasjon til å for eksempel passe i dette innsatsbehovet. Et eksempel på dette er fra fagmøtet jeg deltok på med teamet «oppfølging arbeidssøkere». Under saksdrøftingen kom fagansvarlig med tilbakemeldinger om hva hun tenkte bruker kunne ha bruk for av oppfølging fra NAV. Fagansvarlig sa blant annet ting som «høres ikke ut som standard», om en bruker som veileder hadde spørsmål om. Videre ble det diskusjoner rundt hva slags innsatsbehov som i så fall kunne være den riktige kategorien å plassere bruker i. Dette innebærer en form for utøvelse av administrativt skjønn, en «klassifisering av sakstilfeller og vilkår basert på forhåndsbestemte regler» (Jessen J. T., 2010, s. 148). På den



ene siden vil da spesialiststrategien blir mer «riktig» ut fra et syn på NAV som et byråkratisk system. På den annen side vil det, som vist tidligere, kunne gjøre oppfølgingen snevrere.

I tillegg til at de standardiserte arbeidsprosessene påvirker veilederes arbeidskapasitet, kan også spesialiseringen virke selvforsterkende, og det oppstår ubelyste situasjoner. På nevnte fagmøte ble det gitt eksempler på måter å gjennomføre oppfølging av brukere på. Det som ble trukket frem var oppfølging ut fra CV, ved å for eksempel spørre om hva som skjedde da arbeidsforhold opphørte. En slik måte å følge opp brukere på gjør at veileder i en kompleks arbeidssituasjon vil holde fokus på sitt arbeidsfelt og kanskje miste andre områder i brukers situasjon av syne. Dette vil også kunne være tilfelle med veiledere som jobber med ytelser knyttet til helse. Fordi brukerne her åpenbart har helseutfordringer blir fokus ofte på syke brukere. Det er helsedelen som blir prioritert. Veiledere kan ha opp mot 200 brukere og lite tid til oppfølging. Oppfølgingen blir dermed preget av henvisning til spesialister for å få den dokumentasjonen veileder trenger om helsesituasjonen før de kan skrive en AEV. En veileder som jobbet med arbeidsavklaringspenger (AAP) uttalte at de driver «oppfølging mot utføre».

Et ensidig fokus på sitt arbeidsområde kan gjøre at det oppstår avvisningssituasjoner (jf. tabell 6). Arbeidskapasitet blir begrunnelse for hvorfor veileder i hovedsak fokuserer på det området som er av umiddelbar relevans for sitt arbeidsfelt. Fokus blir ofte på kompetanseheving og motivasjon hos brukere. På fagmøtet jeg deltok på for teamet «oppfølging arbeidssøkere» diskuterte veilederne kandidater til karriereveiledning. Det ble da diskutert mye om hvilke brukere som skulle søkes inn, og fokus lå på deres arbeidserfaring og kompetanse, historikk i NAV og om bruker er motivert og klar for jobb. Eventuelle utfordringer bruker hadde ble holdt opp mot muligheter for å skaffe arbeid. At arbeidskapasitet blir brukt som begrunnelse for å benytte spesialiststrategien vil påvirke hvordan datasystemer blir brukt.

Spesialiststrategien bygger på en assisterende modell av IKT-verktøy (Groth 1999). Veileder vil ofte se på brukers historikk i NAV-systemet. Ved å se hvordan brukers kontakt med NAV-systemet har vært tidligere (om bruker har møtt til samtale, hvor ofte han har meldt seg arbeidsledig og hvordan bruker har fulgt opp) vil veileder søke bekreftelse på sine vurderinger av bruker. Historikken vil også brukes som begrunnelse for hvordan veileder vurderer innsatsbehov for bruker. På et fagmøte med teamet som jobbet med sykepengesøkte de opp brukers historikk i trygdesystemet for å få et bedre bilde av hvem bruker var og hvordan de skulle vurdere brukers situasjon og innsatsbehov videre. Veileder leter altså etter tegn på at det er riktig å plassere bruker i den kategorien hun har plassert bruker i. Dette er en måte å

bruke datasystemene på som gjør at veileder ikke selv trenger å innhente annen informasjon om bruker. Arbeidskapasitet blir brukt som begrunnelse for avvisningssituasjoner. På denne måten vil variasjonen i den informasjonen som allerede ligger der være avgjørende for hvordan arbeidsevnevurderingen gjøres og bredden av oppfølgingen videre.

Fordi det ikke er noen tydelig retning i arbeidet med tanke på erfaring og profesjonsnormer, vil det kunne oppstå et samhandlingsklima der man i noen grad har en konkurranse om de riktige tolkningene og vurderingene. Reglene må tolkes, men hva som er å regne som den *riktige* tolkningen kan endre seg.

## Den erfaringsbaserte strategien

Veiledere som benytter seg av en erfaringsbasert strategi har ofte realkompetanse og en erfaringsbasert tilnærming til å gjøre AEV. Det er veiledere som har jobbet lenge i organisasjonen, og som ofte må forholde seg til sterkt rutiniserte og kontrollerte arbeidsprosesser i oppfølgingen. Arbeidshverdagen er preget av overvåking og standardiserte ferdigheter basert på kompetanse fra NAV-systemet. Dette er ofte veiledere som skriver AEV til besluttere. De tilhører ofte den statlige siden av NAV. Det er flere som har realkompetanse fra trygdeetaten og Aetat eller har jobbet så lenge at deres akademiske bakgrunn har blitt underordnet den erfaringsbaserte kompetansen. Veiledernes kart er preget av standardiserte ferdigheter gjennom erfaringsutvikling.

Den erfaringsbaserte strategien benyttes ofte av veiledere som skriver AEV til varig tilpasset arbeid. Dette er AEV som sjekkes og godkjennes av besluttere. Terrenget de orienterer seg i er altså kjennetegnet av overvåking. Å vite hvordan en skal få en AEV godkjent innebærer dermed at veileder må ha en del erfaring. En veileder vektla hvordan det er viktig når man «skriver AEV mot utføre» at man bruker den malen beslutterne ønsker, og at man derfor bruker standardfraser for å tilfredsstille systemet. Dette betyr at en erfaringsbasert strategi er basert på en opparbeidet AEV-kompetanse, en kompetanse en bare kan få gjennom å skrive AEV. En kort beskrivelse av hvordan den erfaringsbaserte strategien legger opp til å håndtere de fire situasjonene der veilederne må utøve skjønn blir presentert i tabell 7.

	Kompleksitet	Situasjoner		
		Tilpasning	Ubelyst	Avvisning
Erfaringsbasert strategi	Gjør det som er nødvendig for å oppnå det ønskede resultat	Tilpasser sin måte å arbeide på til systemkrav	Forholder seg til de sidene av situasjonen som må være med for å oppnå det de ønsker	Systemkrav har lite legitimitet, men blir sett på som nødvendige under

Tabell 7: Hvordan veiledere som benytter den erfaringsbaserte strategien håndterer ulike situasjoner der de må utøve skjønn.

Hovedbegrunnelsen for en erfaringsbasert strategi er at veileder møter såpass mye motstand hos besluttere, at det er lettere å bare «føye seg». Det er enklere å fylle ut en AEV på den måten beslutterne ønsker, enn å slåss for formuleringer og vurderinger av bruker. I kompleksitetssituasjoner vil veiledere som benytter seg av den erfaringsbaserte strategien gjøre det som er nødvendig for å oppnå det ønskede resultat. Skjønnsutøvelsen gjøres med tanke på hva som vurderes som hensiktsmessig for bruker, mens selve utformingen av AEV i større grad baserer seg på en kombinasjon av konsekvenslogikk og logikken om det passende.

Det at veilederne må mobilisere sin erfaring ved bruk av denne strategien vil også gjøre at veilederne kjenner en slags lojalitet til NAV-systemet. Veilederne har en kompetanse som blir verdsatt i NAV og er spesielt tilpasset NAV som system. De er kritiske til systemet, men har samtidig kunnskap om hvordan de skal bruke dette for å oppnå det de ønsker. De skriver de riktige tingene for at AEVEN skal fylle vilkårene for å få innsatsbehov «varig tilpasset» og kunne søke uføretrygd for bruker. Det å ha erfaring er å vite hvordan en skal tilpasse seg. Skjønnsutøvelse i tilpasningssituasjoner er dermed en enkel utfordring for veiledere som har mye erfaring i hvordan AEV skal gjøres. De som har jobbet lenge i NAV har på denne måten en viktig posisjon på lokalkontoret. Andre på kontoret vil også se til de erfarne for hjelp med gjennomføringen av AEV. På et fagmøte for teamet «mottak sosial» kom en veileder fra AAP for å gjennomgå AEV og vise hvordan hun gjorde det. Veilederen tok her utgangspunkt i hvordan hun skriver AEV til besluttere, og hva som er viktig å ha med for at denne skal «gå gjennom». Hun beskrev videre hvordan hun har utarbeidet mange standardformuleringer hun benytter seg av i skrivingen. Disse består av et worddokument «med alle gode vurderinger» under de ulike temaene i AEV. Når hun skriver AEV klipper hun ut fra dette dokumentet. På denne måten vil erfaringen veilederne sitter på bidra til å skape kontaktpunkter med andre veiledere. Erfaringen veilederne som benytter den erfaringsbaserte strategien sitter på vil kun gi status i situasjoner der de kan aktivere denne erfaringen, gjennom skulder-ved-skulder-

opplæring. Dette gjelder da i hovedsak når det skal skrives AEV for å søke uføretrygd. Dette åpner for samhandling preget av kontroll, der disse veilederne kan sjekke andres AEV for å si om den er skrevet på riktig måte eller om den inneholder det den må. Dette bidrar også til å skape legitimitet og verdi for den kompetansen veilederne sitter med.

Veilederne bruker mye tid på formuleringer og det som sjekkes av beslutterne i AEVen. Dette er for å oppfylle de kravene som veilederne møtes av. I ubelyste situasjoner forholder veilederne seg til de sidene av brukers situasjon som er nødvendige for å oppnå det veileder mener er mest hensiktsmessig. En veileder sa under formuleringen av et arbeidsevnedokument at det noen ganger er «lett å glemme at det faktisk er mennesker det handler om, man får fort en mekanisk tilnærming, som et rullebånd». På denne måten er den erfaringsbaserte strategien også konstruktiv. Det er en strategi som innebærer at de har bestemt seg for hvor de vil hen på forhånd. Det at flere veiledere snakket om det å følge opp brukere «mot uføre», gjør at veileder kun vil samle den informasjonen de trenger for å få innvilget varig tilpasset innsatsbehov hos beslutterne. Veileder har på forhånd bestemt seg for hvilken vei det går og i noen grad overtalt bruker om at uføre er veien videre. Veiledere forholder seg så kun til de sidene av brukers situasjon som er nødvendig for å oppnå det de ønsker. I en samtale jeg hadde med en veileder som jobbet med AAP forklarte veileder hvordan hun hadde måttet beskrive uføretrygd som noe som kan endres senere bare for å få bruker til å godta at uføretrygd var veien å gå. Denne måten å overtale brukere på kan også bli begrunnet i et systemperspektiv der brukerne nå har gått ca 4 år på AAP, og det er ikke mer NAV kan gjøre for å få dem friske. Det at rettigheten til ytelsen går ut definerer tidspunktet for når veileder gjør en AEV.

Prosessen er i stor grad standardisert med tanke på tidspunkt og at veileder allerede har bestemt konklusjonen på AEV og hva den skal munne ut i. Veiledere som velger en erfaringsbasert strategi vil skrive AEV ut fra rapporter fra tiltak og fra spesialister. Dette ble tydelig i et møte jeg deltok på mellom AAP-teamet og en tiltaksarrangør: Møtet skulle handle om hvordan NAV og tiltaksarrangør kunne samarbeide bedre. Flere veiledere sa i sine tilbakemeldinger til tiltaksarrangøren at tiltaksrapportene må inneholde elementer som kan synliggjøres i en AEV og begrunnelser for hva som har fungert og ikke. Veilederne ønsket seg gode beskrivelser av hvor bruker er akkurat nå, og vektla at det er tiltaksarrangør som ser behovet hos bruker og hvilke muligheter som finnes. På den måten kan en si at AEVene som veilederne skriver blir en oppsummering av hvordan brukers situasjon blir vurdert av

tiltaksarrangør. I den erfaringsbaserte strategien finnes det også en tillit til ekspertise.

Veiledere bruker rapporter fra tiltak og legeerklæringer for å begrunne de vurderingene de gjør i en AEV. De bruker andres vurderinger som belegg for det de skriver i AEVen, men benytter seg også i stor grad av forvaltningsskjønn for å gjøre sine vurderinger.

Den erfaringsbaserte strategien vil innebære at veileder kun blir en brikke i et større system. Å skrive en AEV blir ensbetydende med å fylle ut en mal hvor andre så skal bestemme om utfyllingen er god nok. Veiledere som benytter seg av en erfaringsbasert strategi ser ofte mange utfordringer med systemet, spesielt ordningen med besluttere. Under fagutviklingsseminaret snakket jeg med to veiledere som var svært kritiske til at noen skulle se dem over skulderen og «overprøve» deres vurderinger. På denne måten sier veilederne at de har en kompetanse som de som sitter hos forvaltningen ikke har. En av veilederne uttalte at det er «vi som kjenner bruker, vi som har fulgt opp brukeren», og at hun «får følelsen av et hierarki der våre vurderinger overprøves og ikke er gode nok». Dette er med på å skape avvisningssituasjoner, der veilederne er kritiske til systemet, men samtidig har kunnskap om hvordan de skal bruke systemet for å oppnå det de ønsker. De skriver de riktige tingene for at AEVen skal fylle vilkårene for å få innsatsbehov «varig tilpasset» og dermed kunne søke utføretrygd for bruker. I avvisningssituasjoner vil veiledere som benytter seg av den erfaringsbaserte strategien se på systemkrav som nødvendige onder.

Samtidig som beslutterordningen blir kritisert for å overprøve vurderingene til de som «kjenner bruker», vil også en del av veilederne som benytter denne strategien ofte ha lite brukerkontakt. En veileder som jobbet med AAP uttalte at det er «vanskelig å komme nær nok bruker til å skjønne hvor skoen trykker og hva som funker/ikke funker». Disse veilederne vil ha en større avstand mellom seg og bruker enn for eksempel de sosialfaglige, og benytter seg av tredjepart for å belyse brukers situasjon. Dette innebærer også at veileder må mobilisere sin veiledererfaring for å kunne vurdere brukers situasjon. Kritikken av beslutterordningen virker som en måte å oppvurdere sin erfaring og sin kompetanse som «bakkebyråkrat» (Lipsky 2010).

## Spesialisering og koordinering – samhandling

De generelle målene for arbeidsprosessen med AEV er å sikre likebehandling og individretting og innebærer både en kontrollfunksjon og tjenestefunksjon. I tillegg har jeg

over beskrevet hvordan ulike veiledere har forskjellig fokus hva gjelder formålet med AEV med bakgrunn i for eksempel kompetanse, arbeidsområde, lovverk og brukergruppe.

De ulike gruppene samhandler både med veiledere internt og eksternt. Likevel er det mest samhandling internt i gruppene. Dette henger sammen med differensierings- og integreringsmekanismene som gjør seg gjeldende på lokalkontoret: forholdet mellom spesialisering og koordinering. Disse fungerer som push- og pullfaktorer med tanke på hvilke andre veiledere de ulike veilederne samhandler med. Jeg vil under gå nærmere inn på hvordan de ulike mekanismene henger sammen med det spontane og det planlagte samarbeidet i prosessen med AEV.

Med utgangspunkt i en spesialiseringsmodell er veilederne på det aktuelle kontoret inndelt i team basert på hvilken ytelse de arbeider med og om de jobber med mottak eller oppfølging av brukere. Andreassen (2008) finner at det i hovedsak er mottaket på lokalkontorene som er organisert mest på tvers av team og ytelser. Oppfølgingsavdelingene er i større grad spesialisert. Ytelsene i NAV er som kjent regulert gjennom omfattende lovverk og retningslinjer. Standardiserte oppfølgingsløp eller brukerløp vil gjøre at det er mye som må kontrolleres, jf. spesialiststrategien. I studien til Andreassen (2008, s. 18) var det flere som vektla at spesialiserte lovverk gjør det vanskelig å være generalister. Dette er også tilfellet i mitt case-kontor. Fordi teamene i stor grad er oppdelt etter ytelser, og etter om veilederen jobber med arbeid, helse eller sosial, så fungerer det omfattende lovverket som skillelinjer.

På det aktuelle NAV-kontoret finnes disse skillelinjene også i mottaksdelen av kontoret. I en samtale med en veileder som jobbet med «mottak arbeidssøkere» uttalte veileder at det er de som jobber med mottak av arbeidssøkere som må kunne litt om alt, mens andre veiledere har snevert fokus i sin brukerkontakt. Da jeg snakket med en veileder som jobbet med «mottak sosial» sa hun at det er de som jobber med sosialhjelp som må ha fullstendig oversikt over alt. Veilederne som jobber med «mottak sosial» og «mottak arbeidssøkere» ser begge på seg selv som generalister. Det kan imidlertid se ut som at de samarbeider lite, ettersom ingen av dem mener at den andre er generalist. Teamoppdelingen fungerer dermed i stor grad som noe som skaper skillelinjer gjennom å gi veilederne ulike kart å orientere seg etter. Dette kan medføre en rendyrking av visse strategier for å håndtere skjønnsutøvelse og mulighet for de ulike veilederne til å skape faste administrative logikker og handlingsvalg (Fossestøl, 2005).

De feedbackbaserte koordineringsmekanismene på kontoret vil kunne gi mulighet for samhandling mellom veilederne. Feedbackmekanismer gjør seg gjeldende i møtevirksomhet. Dette kan for eksempel være fagmøter, der veiledere som tilhører samme team drøfter saker. På de fleste av fagmøtene jeg deltok på ble det åpnet med saksdrøfting. Dette foregikk ved at en av veilederne tok opp utfordringer med brukeroppfølgningen rundt en bestemt bruker og problemstillinger for eksempel rundt behovsvurdering. Veileder startet med å beskrive hvem bruker var, hvordan oppfølgingen hadde vært så langt, hva hun vurderte at var utfordringer i brukers situasjon og hvordan oppfølgingen ble tenkt videre. Andre veiledere kom så med tilbakemeldinger rundt hva de tenkte kunne være hensiktsmessig. Disse møtene utgjør en form for intern feedback, ettersom fagmøter er internt i teamene. Hvordan teamene er oppdelt vil dermed påvirke hvilke type veiledere en får feedback fra.

Fagmøtene kan også forstås som en form for opplæringsarena. Flere studier peker på at det ved NAV-kontor foregår skulder-ved-skulder-opplæring (Riksrevisjonen, 2013-2014, s. 52, Proba, 2012). Forrige kapittel adresserte at manglende sentral opplæring gjør at veiledere må lete andre steder for å få retningslinjer for hvordan skjønnsutøvelsen skal gjøres. I saksdrøftingen fikk uerfarne veiledere mulighet til å stille spørsmål om hvordan andre mer erfarne veiledere vurderte ulike tilfeller. På denne måten overbringes taus kunnskap om hvordan prosessen med AEV skal gjøres, vurderingsgrunnlag og vektlegging av dette. Det at fagmøtene er internt i teamene kan medføre at den tause kunnskapen blir teamavhengig. På et fagmøte jeg overvar i teamet «mottak sosial» der en veileder som jobbet med AAP deltok og holdt opplæring i hvordan en AEV kan skrives. Her ble det tydelig at de som jobbet med «mottak sosial» ikke hadde oversikt over oppgavene til dem som jobbet med AAP. Det kom også frem at de hadde ulikt fokus, da veileder AAP vektla helsedelen i AEV, mens veilederne i teamet «mottak sosial» i stor grad etterspurte informasjon om hvordan de kunne skrive om sosiale og materielle forhold. Det ble en diskusjon rundt hvordan de kunne omtale situasjonen under personlige muligheter og utfordringer også. En sosialveileder vektla at det var viktig å få frem brukerens ressurser her. At veilederne ikke kunne «bare la det stå tomt» og at det var «særlig viktig for ungdommene» fordi veilederne ikke må «bryte de ned med denne AEVen». Veileder på AAP sa at hun ofte bare skriver «ikke kjent». Dette viser tydelig hvordan veilederes faglige utgangspunkt, spesielt for de sosialfaglige, også får konsekvenser for fokus i AEV og for samarbeidet med andre veiledere.

I tillegg til mer programbasert samhandling gjennom felles fagmøter, har veilederne også i stor grad mer feedbackbasert samhandling. Dette innebærer en tilpasning til kolleger, for eksempel gjennom at det på kontoret i stor grad er åpne dører. Jeg observerte at veiledere gikk inn til andre veiledere for å søke råd eller be om hjelp om saker, om datasystemer eller om hvordan de skal formulere bestemte dokumenter. Som nevnt brukte en veileder jeg satt sammen med under utformingen av AEV tre dager fordelt over to uker på å ferdigstille AEV. Dette var fordi vi flere ganger ble avbrutt av andre veiledere som kom inn døren og tok opp saker som måtte prioriteres. Et lignende tilfeller var en veileder som jobbet med arbeidssøkere som banket på hos en av de andre i teamet for å få den andre veilederen til å se over AEV hun hadde skrevet. Denne måten å samhandle på er imidlertid i stor grad begrenset til veiledere som tilhører samme team som en selv. Dette kan sees i sammenheng med at veilederne er spesialisert, og for å få svar som handler om brukerrettigheter og oppfølging må en spørre veiledere som er tilknyttet samme ytelse som en selv. Den teaminterne samhandlingen forsterkes også ved at veilederne som tilhører samme team ofte har kontoret i nærheten av hverandre og hvertfall i samme etasje. Fysiske (og strukturelle) skiller blir bekreftet og forsterket av interaksjon (Blau, 1963). Veiledere utvikler også preferanser og situasjonsdefinisjoner ut fra hvem de har hyppig kontakt med. Dette henger sammen med March og Olsens begrep om «seeing» og «liking» (March & Olsen, 1989, s. 40). Like veiledere vil dermed kunne håndtere skjønnsutøvelse på like måter. Dette kan også føre til en målforskyvning, der teamtilhørighet og arbeidsområde medfører at AEV gjennomføres med andre mål enn Standarden definerer, som beskrevet i de ulike strategiene.

Samhandling på kontoret får stor innvirkning på problemløsningen. Hvert team får sin egen «garbage-can» (jf. Cohen, March & Olsen 1972, 1976), der deltakere, problemer og løsninger mikses sammen og blir mer eller mindre tilfeldig valgt. Strukturen på kontoret skaper så en tilgangsstruktur, som spesifiserer sammenhengen mellom valgsituasjoner og deres tilgang til problemer og løsninger. Tilgangsstrukturen på kontoret bærer preg av en spesialisert struktur, der bestemte typer problemer bare åpner for bestemte valg. De ulike gruppene veiledere har dermed ulik tilgang til forskjellige løsninger, problemer og valgsituasjoner. Løsninger kan for eksempel være tiltaksplasser, problemer kan defineres som brukersituasjoner og valgsituasjoner kan bestå av lovverk knyttet til de ulike ytelsene. Når en bruker får innvilget AAP må for eksempel han ha mer enn 50% nedsatt arbeidsevne til ethvert yrke grunnet helse. Dette gjør at valgsituasjonene blir andre enn ved sosialhjelp. Fokus blir kanskje rettet mer mot



avklaringstiltak eller behandling heller enn kompetanseheving. Hvilke tiltak det da til enhver tid er ledige plasser på vil påvirke hvordan og når veileder da gjør AEV for de ulike brukerne.

«Det faglige skjønnnet standardiseres på ulike måter, og erstattes av et mer eller mindre vilkårlig administrativt skjønn. Velferdsstatens målsettinger om å yte ”hjelp til selvhjelp” omdannes til rutiniserte og subsumerende tenkemåter, til en administrativ logikk, mer enn behandlingslogikk, og får følgelig karakter av å være symbolpolitikk eller rasjonelle myter, mer enn redskaper i løsningen av velferdsstatens problemer» (Fossestøl, 2005, s. 26).

Det kan se ut som det finnes flere skillelinjer enn møtepunkter, hvertfall på tvers av teamene. Dette gir rom for utvikling av grupper veiledere og ensrettede strategier for møte med arbeidsprosessen med AEV og situasjoner for skjønnsutøvelse.

På det aktuelle NAV-kontoret har de et ungdomsteam. Dette representerer her en fjerde måte å håndtere skjønnsutøvelsen på. Det at veilederne jobber med samme brukergruppe gjør det enklere å samarbeide om felles brukere. Der resten av kontoret i stor grad er spesialisert vil ungdomsteamet utgjøre en tverrfaglig samarbeidsmodell (Andreassen & Reichborn-Kjennerud, 2009, s. 26). Ungdomsteamet er preget av en hverdag basert på gjensidig tilpasning der de samarbeider om brukere. Dette innebærer både at de deltar sammen i brukersamtaler, at de samarbeider om arbeidsprosessen med AEV hva gjelder informasjonsinnhenting og formulering av dokumentet, og at de i stor grad gir hverandre tilbakemeldinger om brukere. Da jeg satt sammen med en veileder i ungdomsteamet og utformet en AEV ble vi avbrutt av at noen andre veiledere fra ungdomsteamet stod utenfor og diskuterte en brukersak. Veilederen jeg satt sammen med ble også involvert i samtalen og de kom i fellesskap frem til hvordan de håndtere saken videre. En annen gang ble vi også avbrutt av at en annen veileder kom inn bare for å oppdatere om hvordan det hadde gått med en annen bruker etter innsøking på tiltak. I motsetning til de andre gruppene har ungdomsteamet en spesifikk brukergruppe: ungdom. Dette gjør det enklere å standardisere oppfølgingsløpet, samtidig som de som team i hovedsak bærer preg av et feedback-basert samarbeid. Ungdomsteamet kan på denne måten minne om Mintzbergs (1983) definisjon av det meritokratiske adhokratiet. Mintzberg (1983, s. 394) beskriver dette som eksperter fra ulike deler av organisasjonen som jobber i prosjektteam. Ingen ekspert kan se seg selv som autonom, men som en del av organisasjonens fellesskap og samarbeid (Mintzberg, 1983).

Veilederne som utgjør ungdomsteamet har kontor i nærheten av hverandre. De to veilederne fra AAP-teamet har dermed flyttet fra sitt AAP-team og ned til 1.etasje med resten av

ungdomsteamet. Det er i stor grad lagt opp til samhandling med de andre medlemmene av ungdomsteamet på tvers av fokus og ytelse. En kan si at disse istedenfor å ha hver sin garbage-can, skaper en utvidet, felles garbage-can, der deltakerne kan bidra med det de har med fra sin egen. Dette øker mulige løsninger, perspektiver, valgmuligheter og så videre. Et eksempel er saksdrøftingen på et av teammøtene jeg deltok på. I saksdrøftingen ble det tydelig at de forskjellige veilederne i utgangspunktet har litt forskjellig fokus. Samtidig ble det også tydelig at de alle uttrykte en stor omsorg overfor ungdommene som må gå på NAV. Det ble sett på som viktig å avklare ungdom og se om de faktisk har nedsatt arbeidsevne, og dette ble begrunnet med at ungdommene ikke skal måtte gå på nederlag. De diskuterte også ulike måter å forstå og vurdere brukeres historikk og situasjon. For eksempel var det en som trakk frem at manglende oppmøte på skole både kan være et tegn på at bruker «ikke gadd å gå på skolen, eller ikke hadde mulighet til å mestre det». Brukerfokus ble i stor grad trukket frem, fremfor vurdering av vilkår for ytelser. Veilederne diskuterte hvem som skulle ta oppfølgingen videre, og dette resulterte i noen grad i at flere veileder fulgte opp brukere videre sammen.

Ungdomsteamet er på denne måten et eksempel på hvordan samarbeid kan foregå når fokus for brukeroppfølgingen handler om brukergrupper og ikke ytelser. En organisering av NAV-kontor på denne måten kunne vært interessant å se nærmere på. Det som imidlertid også er interessant er at veilederne i ungdomsteamet ikke tar med seg denne måten å jobbe på tilbake til sin opprinnelige gruppe veiledere. Dette kan henge sammen med hvilken samarbeidsform som preger de ulike gruppene. De andre gruppene veiledere har samarbeidsformer som bærer preg av bekreftelse, konkurranse og kontroll, og som blir forsterket gjennom at de i stor grad opererer adskilt fra andre grupper. Fokus blir her på gruppen internt, og hva som er riktige eller gale måter å gjøre prosessen med AEV på. Samarbeidsklimaet i ungdomsteamet er i større grad preget av rådgivning, der en vektlegger brukerhensyn og et samarbeid for å gjøre oppfølgingen så god som mulig og AEV kun er et middel for dette.

Dette er en form for samhandling og koordinering som legger til rette for en form for utvidet rasjonalitet. Ved å ta i bruk en form for tverrfaglig samarbeidsmodell, der veiledere med ulik spesialistkompetanse samhandler, vil man øke muligheten for å få fullstendig oversikt over brukers situasjon og mulige valg. Dette åpner også for en form for skjønnsutøvelse som kobler administrativt skjønn og forvaltningsskjønn i en form for drøftende skjønn, basert på en kombinasjon av perspektiver. Samarbeid kan bidra til å vedlikeholde skjønnsutøvelsen som prosess. Det er utenfor rammene av denne studien å vurdere skjønnsutøvelsens

implikasjoner for den videre brukeroppfølgingen, og om noe kan sies å være en mer hensiktsmessig form for skjønnsutøvelse ut fra brukerens ståsted. Videre studier burde se nærmere på hvordan den samarbeidsbaserte måten å arbeide på påvirker brukeroppfølgingen generelt. Jeg ønsker imidlertid å trekke fram at denne måten å koordinere arbeid på er den måten som kanskje ligger nærmest intensjonen med NAV-reformen og som i større grad burde bli benyttet i NAV-kontorene. Teamoppdeling basert på brukergrupper kan bidra til et bredt fokus på brukers behov fremfor ytelse og vilkår.

## Konklusjon

Kapitlet har tatt for seg hvordan veiledere i noen grad benytter seg av hver sin strategi i møte med situasjoner der de må utøve skjønn i prosessen med AEV. Hjelperstrategien benyttes av veiledere med standardiserte ferdigheter skapt av en sosialfaglig profesjonsbakgrunn. Disse veilederne orienterer seg i en arbeidshverdag som bærer preg av gjensidig tilpasning og mye avbrytelser. Dette får konsekvenser for deres fokus i brukeroppfølgingen og prosessen med AEV. Spesialiststrategien går ut på at veiledere kun tar for seg den delen av brukers situasjon som er relevant for sitt arbeidsområde. Veiledere som benytter denne strategien er veiledere som har utgangspunkt i standardiserte oppfølgingsløp som også i noen grad blir overvåket og kontrollert. Den erfaringsbaserte strategien er preget av veiledere med mye erfaring. De orienterer seg i et terreng der deres AEV blir kontrollert, og de har utviklet kompetanse på hvordan de likevel skal få gjennom sine vurderinger.

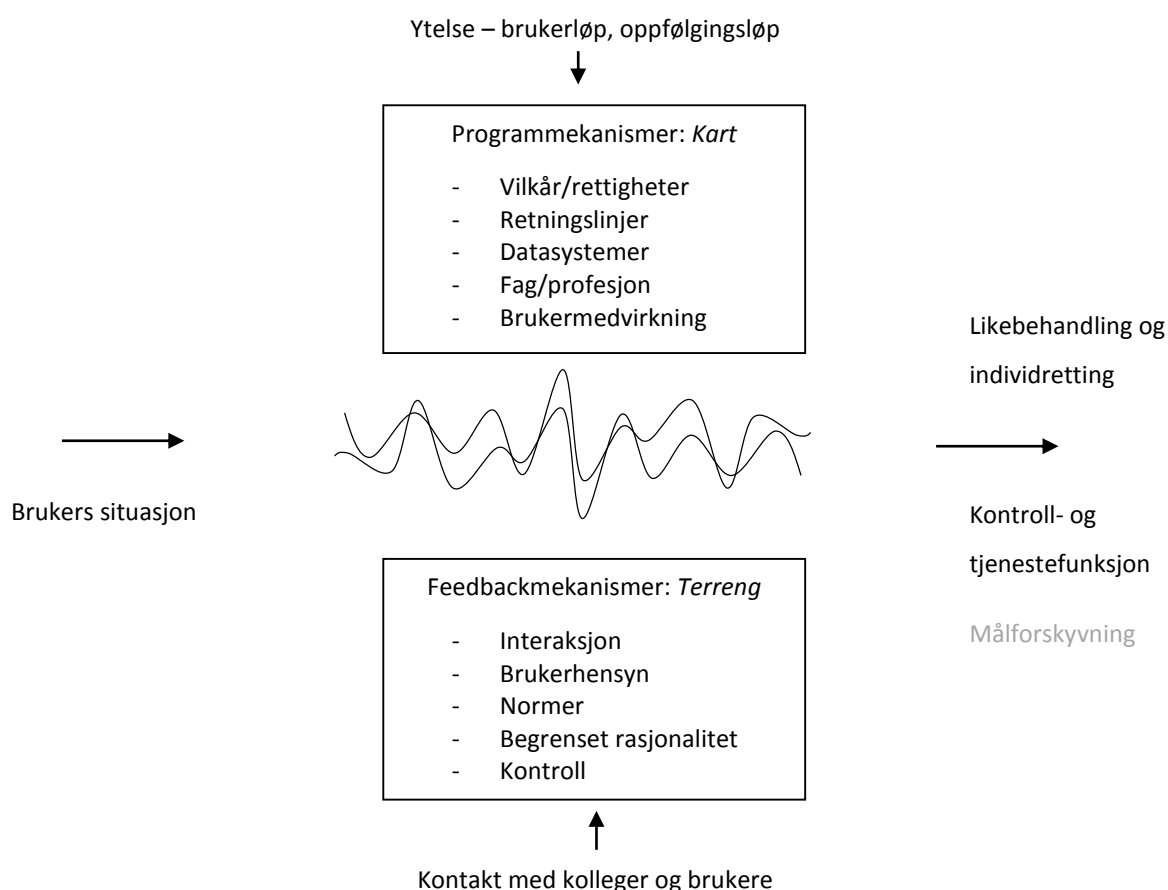
Struktureringen av arbeidsprosessen med AEV på kontoret og hvordan kart og terreng ser ut for de ulike gruppene veiledere får også konsekvenser for deres samhandling. Veiledere forholder seg i hovedsak til andre veiledere innenfor samme team, og som dermed har samme kart og terreng som en selv. Unntaket er ungdomsteamet, der veiledere fra teamene AAP, sosialhjelp og arbeidssøkere arbeider sammen for å følge opp en konkret brukergruppe: ungdom. Disse får i større grad et samarbeid preget av rådgivning og utvikler en garbage-can der de deler på sine spesifikke løsninger, problemer og valgmuligheter de har: en tverrfaglig samarbeidsmodell preget av en problemløsende form for skjønnsutøvelse og en utveksling av perspektiver. Denne måten å arbeide på burde i større grad bli utforsket som måte å organisere NAV-kontorene på. Den innebærer teamoppbygging basert på brukergrupper fremfor ytelser og hvor spesialister innenfor hvert sitt felt samarbeider og rådgir hverandre. Videre forskning og sammenligning av flere kontorer med andre teaminndelingsprinsipper kan være fruktbart.



# Oppsummering og konklusjon

Arbeidsprosessen med arbeidsevnevurderinger i NAV er preget av at veilederne må utøve skjønn. Prosessens mål om å sikre likebehandling og individretting gir delvis motstridende regler veilederne må forholde seg til. Likebehandling dekkes gjennom rutiniserte oppgave og forutbestemte regler. Byråkratiske regler om saksdokumenter, rasjonelle avveininger av mål og middel samt arbeidsdeling gjør seg gjeldende gjennom programmekanismer.

Individrettingsprinsippet gir mulighet for tilpasning underveis. En kan ikke rette seg inn etter noe man ikke kjenner til, så ulike feedbackmekanismer gjør seg også gjeldende i gjennomføringen av AEV. Individrettingen er noe som må skje underveis i prosessen, og bærer preg av problemløsning, normativitet og begrenset rasjonalitet.



Figur 3: AEV-prosessen: Input, prosess, output.

Figur 3 viser hvordan AEV-prosessen fremstår med input og output. Kartet de orienterer seg etter og terrenget de orienterer seg i er delvis overlappende, noe som skaper åpninger som må fylles ved hjelp av skjønnsutøvelse.

Studiens generelle forskningsspørsmål har vært: *Hvordan gjør NAV-veilederne prosessen med og rundt arbeidsevnevurderinger?* Analysen viser at veilederne lærer reglene knyttet til prosessen, men ikke hva de skal gjøre i de tilfellene reglene ikke strekker til. I slike tilfeller må veilederne utøve skjønn.

*Hvordan skapes situasjonene der veiledere må utøve skjønn?* AEV fyller flere formål i NAV.

Den fyller både en kontrollfunksjon gjennom å fungere som inngangsvilkår for visse ytelser og en tjenestefunksjon ved å kartlegge brukers situasjon grundig og legge grunnlag for den videre brukeroppfølgningen. Dette innebærer at det også er ulike hensyn som må tas under gjennomføringen av prosessen. I sammenheng med uklare retningslinjer rundt hva som skal være informasjonsgrunnlag, hvordan informasjonen skal vektlegges, vurderes og så videre, skaper dette situasjoner der veilederne må utøve skjønn. I tilfeller der det finnes flere dels konfliktierende regler som må velges mellom eller rangeres kan kalles kompleksitetssituasjoner. Tilpasningssituasjoner finnes der det ikke finnes en regel som dekker det aktuelle tilfellet, men en som dekker noe av det samme og som da tilpasses gjeldende tilfelle. Ubelyste situasjoner finnes der det er en regel som dekker, men veileder vet for lite om det aktuelle tilfellet til å kunne benytte regelen på riktig måte. I noen tilfeller vil veileder befinne seg i avvisningssituasjoner, der gjeldende regel blir avvist som lite legitim for eksempel med grunnlag i profesjonsnormer.

*Hvordan håndterer veilederne situasjonene der de må utøve skjønn?* Veilederne håndterer situasjonene for skjønnsutøvelse ulikt. Den organisatoriske strukturen (fysisk plassering, teaminndeling og kompetanse) påvirker måten veilederne utøver skjønn. Disse gjør at veilederne i noen grad får et ulikt fokus i gjennomføringen av arbeidsprosessen med AEV. Det kan dermed skje en målforskyvning. Skjønnsutøvelse gjøres gjennom å definere en bestemt handlingslogikk. Jeg har konstruert tre idealtypiske strategier veilederne benytter seg av basert på en skarpstilling av mine observasjoner. *Hjelperstrategien* tar utgangspunkt i profesjonsnormer og målet med arbeidsevnevurdering er å hjelpe bruker. Systemet blir tilpasset bruker. En mer regelbasert strategi defineres i *spesialiststrategien*, der veileder bruker arbeidskapasitet som begrunnelse for å ha fokus kun innenfor sitt arbeidsområde.

Bruker blir tilpasset systemet. Den *erfaringsbaserte strategien* innebærer at veilederen vet hvordan hun skal tilpasse seg til systemkrav for å oppnå det ønskede resultat med bruker. System og bruker blir tilpasset hverandre. Skillelinjene og samhandlingen på det aktuelle kontoret bidrar til at bestemte veiledere ofte benytter seg av samme strategi.

En fjerde måte å håndtere skjønnsutøvelse på oppstår som en form for *drøftende* skjønn. Dette nyttes i ungdomsteamet. Ungdomsteamet på kontoret består av veiledere som jobber med ulike ytelser og har ulik bakgrunn. Det at ulike typer veiledere samhandler om brukeroppfølgingen påvirker måten skjønnsutøvelsen håndteres. Veilederne kan få et bredere perspektiv på brukers situasjon og målet med AEV, noe som medfører at skjønnsutøvelsen i større grad bærer preg av rådgivningsprosesser og samarbeid.

Av alternative måter å styre skjønnsutøvelse på i en organisasjon blir det ofte trukket frem at en enten må ha sterkere ledelse og strengere kontrollrutiner (se blant annet Pettersen & Fallan, 2010, Petersen, 1993) på den ene siden, eller at en må ha mer tillit til profesjoner og deres kompetanse (se for eksempel Ranglund m.fl. 2014, Svensson, 2011, Hatland & Terum 2010, Freidson 2001) på den andre. Disse to perspektivene trekker på prosessbeskrivelser knyttet til henholdsvis program- eller feedbackmekanismer. Jeg har her kombinert disse to perspektivene for å kunne benytte et strukturelt perspektiv på skjønnsutøvelse.

I arbeidsprosessen med AEV i NAV vil man nødvendigvis måtte åpne for utøvelse av skjønn for å sikre mål om likebehandling og individretting. Det finnes ikke noe fasitsvar på hva som er god skjønnsutøvelse og hvordan denne kan kontrolleres. Denne studien viser at strukturelle forhold på kontor-nivå er av stor betydning for håndtering av skjønnsutøvelsen. Ved å utforske andre måter å organisere teaminndelingen på enn basert på ytelse, fagbakgrunn, stat/kommune eller dato kan skjønnsutøvelsen opprettholdes som en tolkningsbasert prosess. Ungdomsteamet representerer en inndeling med bakgrunn i karakteristikk ved bruker, heller enn karakteristikk hentet fra systemet. Dette kan bidra til en annen form for brukerreting og en større vektlegging av en tverrfaglig samarbeidsmodell (Andreassen T. A., 2008, Andreassen & Reichborn-Kjennerud, 2009). Spesialister innenfor sine områder kan samarbeide om brukergrupper definert ut fra for eksempel alder.

Ved å benytte deltagende observasjon har jeg fått et innblikk i veilederens praksiser knyttet til arbeidsprosessen med AEV. For å kunne se hvordan veilederne håndterer åpningene som skapes og hvilke faktorer som spiller inn gir feltarbeid gode muligheter. Bruk av teorier

knyttet til program- og feedbackmekanismer sammenstilt med teorier om skjønn har gjort det mulig å se hvordan strukturelle trekk ved prosessen og organisasjonen for øvrig henger sammen med skjønnsutøvelsen og håndteringen av denne. Dette har krevd omfattende datagenerering og analysearbeid, og medført at andre interessante deler av hvordan AEV-prosessen gjøres ikke har blitt adressert. Videre forskning bør derfor sammenligne flere NAV-kontorer der de har ulike inndelingsprinsipper i teamene for å se nærmere på hvordan ulike veiledere håndterer prosessen med AEV og skjønnsutøvelsen. Det kan også være interessant å se nærmere på hvilke implikasjoner ulike typer skjønnsutøvelse gir for brukeroppfølgingen og resultatet for bruker.







# Litteratur

- Abend, G. (2008). The Meaning of Theory. *Sociological Theory* 26, ss. 173-199.
- Ahrne, G. (2009). *Social Organizations. Interactions inside, outside and between organizations*. London: SAGE Publications.
- Album, D. (1996). Den nære fremmede observatør. I *Nære fremmede. Pasientkulturen i sykehus* (ss. 225-249). Oslo: Tano Aschehoug.
- Album, D. (2011). Den ene undersøkelsen etter den andre. I D. Album, M. Hansen, & K. Widerberg, *Metodene våre - eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning* (ss. 253-270). Oslo: Universitetsforlaget.
- Andreassen, T. A. (2008). *Organisering for helhetlig tjenesteyting - Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor (AFI-notat 10)*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Andreassen, T., & Fossetøl, K. (2009). Å utvikle en helhetlig og brukerrettet forvaltning - oppdragsstyring eller samstyring. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 12 (3), ss. 168-179.
- Andreassen, T., & Reichborn-Kjennerud, K. (2009). *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AS.
- Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L., & Lægreid, P. (2009). How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001-2006 Norwegian Welfare Reform. *Intl Journal of Public Administration* (32), ss. 1006-1025.
- Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L., & Lægreid, P. (2010). How to Assess Administrative Reform? Investigation the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform. *Public Administration* 88 (1), ss. 232-246.
- Atkinson, P., & Coffey, A. (2003). Revisiting the Relationship Between Participant Observation and Interviewing. I J. Gubrium, & J. Holstein, *Postmodern Interviewing* (ss. 109-122). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Billbo, T., & Glemmestad, H. (2014). *Saksbehandlingspraksis ved lovanvendelse og skjønnsutøvelse etter lov om sosiale tjenester i NAV (arbeidsnotat nr. 201/2014)*. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.

- Blau, P. (1963). *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Brunsson, N., Rasche, A., & Seidl, D. (2012). The Dynamics of Standardization: Three Perspectives on Standards in Organization Studies. *Organizations Studies*, 33 (5-6), ss. 613-632.
- Burawoy, M. (1998, 03). The Extended Case Method. *Sociological Theory*, 16 (1), ss. 4-33.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P., & Røvik, K. (2010). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, vol. 17 (1), ss. 1-25.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1976). Ch. 2: People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance. I J. March, J. Olsen, & S. Christensen, *Ambiguity and Choice in Organizations* (ss. 24-37). Bergen: Universitetsforlaget.
- Downs, A. (1964). Inside Bureaucracy. *A Rand Corporation Research Study*.
- du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy. Weber, Organizations, Ethics*. London: SAGE Publications.
- Ellingsen, G., Monteiro, E., & Munkvold, G. (2007). Standardization of Work: Co-constructed Practice. *The Information Society*, 23, ss. 309-326.
- Elster, J. (1998). Ch. 3: A Plea for Mechanism. I P. Hedstrøm, & R. Swedberg, *Social Mechanisms. An analytical approach to social theory* (ss. 45-73). Cambridge: Cambridge University Press.
- Entwistle, T. (2011). For Appropriateness or Consequences? Explaining Organizational change in English Local Government. *Public Administration*, 89 (2), ss. 661-680.
- Evans, T. (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41, ss. 368-386.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34, ss. 871-895.
- Evetts, J. (2013). Professionalism: Value and Ideology. *Current Sociology Review*, ss. 1-19. doi: 10.1177/0011392113479316.

- Fangen, K. (2010). *Deltagende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fevang, E., Markussen, S., & Røed, K. (2014). NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. *Søkelys på arbeidslivet*, 31 (1-2), ss. 83-99.
- FO. (2010). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsarbeidere*. Hentet 6 18, 2014 fra fo.no, 24.6.2015: [https://www.fo.no/getfile.php/01%20Om%20FO/Hefter%20og%20publikasjoner/Yrkesetisk\\_2011\\_lav%281%29.pdf](https://www.fo.no/getfile.php/01%20Om%20FO/Hefter%20og%20publikasjoner/Yrkesetisk_2011_lav%281%29.pdf)
- Fossestøl, K. (2005). *Regler og skjønn i norsk forvaltnings- og velferdsforskning - en kritisk analyse med særlig fokus å velferdsstatens rettighetsorientering*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Fournier, V. (1999). The Appeal to 'Professionalism' as a Disciplinary Mechanism. *The Sociological Review*, ss. 280-307.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The Third Logic*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Friedberg, E. (2001). Sociology of Organizations. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 10968-10973.
- Gobo, G. (2007). Ch. 26: Sampling, Representativeness and Generalizability. I C. Seale, J. Gubrium, D. Silverman, & G. Gobo, *Qualitative Research Practice* (ss. 405-426). London: Sage.
- Gobo, G. (2010). Ethnographic Methodology. Approaches, Scholars and Modes. I *Doing Ethnography* (ss. 33-68). Los Angeles: Sage Publications.
- Grey, C. (2009). *A Very Short, Fairly Interesting and Reasonably Cheap Book About Studying Organizations*. London: SAGE Publications.
- Grimen, H. (2008). Profesjon og profesjonsmoral. I L. Terum, & A. Molander, *Profesjonsstudier* (ss. 144-160). Bergen: Universitetsforlaget.
- Grimen, H., & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander, & L. Terum, *Profesjonsstudier* (ss. 179-196). Oslo: Universitetsforlaget.
- Groth, L. (1999). *Future Organizational Design - The Scope for the IT-based Enterprise*. Oslo: L. Groth.

- Gulbrandsen, P., Førde, R., & Aasland, O. (2002). Hvordan har legen det som portvakt? *Tidsskrift for Den norske legeforening nr. 19*, ss. 1874-1879.
- Hatland, A., & Terum, L. (2010). Profesjoner, skjønn og rettigheter. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik, & C. Koren, *De norske trygdene - framvekst, forvaltning og fordeling* (ss. 163-182). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Helgøy, I., Kildal, N., & Nilssen, E. (2010). *Mot en ny yrkesrolle i NAV?* Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Helgøy, I., Kildal, N., & Nilssen, E. (2013). Utvikling av en arbeidsrettet spesialistrolle i NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16 (3), ss. 141-156.
- Hellevik, T., & Jessen, J. T. (2010). Forvaltningens organisering. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik, & C. Koren, *De norske trygdene - framvekst, forvaltning og fordeling* (ss. 127-144). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hvinden, B. (1994). *Divided Against Itself*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jessen, J. T. (2005). *Forvaltning som yrke - autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester (NOVA Rapport 15/05)*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Jessen, J. T. (2010). Forvaltningen og brukerne. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik, & C. Koren, *De norske trygdene - framvekst, forvaltning og fordeling* (ss. 145-162). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kalleberg, R. (1998). Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog. I R. Kalleberg, & H. Holter, *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (ss. 26-72). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kalleberg, R., Malnes, R., & Engelstad, F. (2010). *Samfunnsvitenskapenes oppgaver, arbeidsmåter og grunnlagsproblemer*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Klemsdal, L. (2009). Utviklingsprosessen på de lokale NAV-kontorene: veien fra reform til ny praksis. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 12 (3), ss. 180-191.
- Kroken, R. (2006). Nye perspektiver på sosialarbeideres samfunnsoppdrag. *Nordisk sosialt arbeid*, vol. 26 (nr. 4), ss. 306-316.

- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2012). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lipsky, M. (1984). Bureaucratic Disentitlement in Social Welfare Programs. *Social Service Review*, 58 (1), ss. 3-27.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureacracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- March, J. G. (1991). How Decisions Happen in Organizations. *Human-Computer Interaction*, 6, ss. 95-117.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). Ch.2: Rules and the Institutionalization of Action. I J. G. March, & J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics* (ss. 21-52). New York: Free Press.
- March, J., & Olsen, J. (1996). Institutional Perspectives on Political Institutions. *Governance*, 9 (3), ss. 247-264.
- March, J., & Olsen, J. (2009). The Logic of Appropriateness. *ARENA Working Papers*, 1-28.
- March, J., & Simon, H. (1958). *Organizations*. New York: John Wile & Sons, Inc.
- March, J., & Simon, H. (1993). *Organizations*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Martin, J. (2002). A Three Perspective Theory of Culture. I *Organizational Culture. Mapping the Terrain* (ss. 115-168). California: Sage.
- Merton, R. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18 (4), ss. 560-568.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2), ss. 340-363.
- Mintzberg, H. (1983). Ch. 22: The Meritocracy. I *Power in and Around Organizations* (ss. 388-419). Englewood Cliffs: Printice Hall.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg On Management - Inside Our Strange World of Organizations*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, H. (1991). The Structuring of Organizations. I H. Mintzberg, & J. Quinn, *The Strategy Process* (ss. 330-350). New Jersey: Prentice Hall.

- Moe, A. (2010). *Praksis som kunnskapskilde - En studie av brukeres og hjelperes erfaringer*. Trondheim: NTNU.
- NAV. (2011). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV*. Hentet fra nav.no, 24.6.2015: <https://tjenester.nav.no/nav-sok/?4&language=no&ord=%C2%A714a>
- NAV. (2011). Virksomhetsstrategi for arbeids- og velferdsetaten 2011-2020.
- NAV. (2013). *Hva vil det si å være reell arbeidssøker?* Hentet fra nav.no, 24.6.2015: <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Dagpenger+ved+arbeidsløshet+og+permittering/Relatert+informasjon/Hva+vil+det+si+%C3%A5+v%C3%A6re+reell+arbeidss%C3%B8ker%3F.347762.cms>
- NAV. (2013). Kompetansestrategi for NAV 2013-2020.
- NAV-loven. (2009). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]*. Hentet fra lovdata.no, 24.6.2015: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20/KAPITTEL\\_3#§14a](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20/KAPITTEL_3#§14a)
- NESH. (2006). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteer.
- Olsen, J., & March, J. (1989). Ch. 2: Rules and the Institutionalization of Action. I *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics* (ss. 21-52). New York: Free Press.
- Omre, C., & Schjeldrup, L. (2006). Sosialt arbeid mellom vitenskap og laug. *Nordisk sosialt arbeid*, 26 (4), ss. 330-340.
- Parsons, T. (1939). The Professions and Social Structure. *Social Forces*, vol. 17 (4), ss. 457-467.
- Pedersen, H., Alseth, A., Aasback, A. W., Nyland, J., & Marthinsen, E. (2011). *Arbeidsevnevurdering i NAV - Brukerorientert prosess eller ren prosedyre*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Petersen, T. (1993). The Economics of Organization: The Principal-Agent Relationship. *Acta Sociologica* 36 (3), 277-293.



- Pettersen, I., & Fallan, L. (2010). Mål og mening? Om styringsdilemmaer i offentlig sektor. *Praktisk økonomi og finans*, 26 (1), ss. 99-109.
- Proba Samfunnsanalyse. (2011). *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport*. Oslo: PROBA Samfunnsanalyse.
- Proba Samfunnsanalyse. (2012). *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse*. Oslo: PROBA Samfunnsanalyse.
- Ranglund, O., Ellingsen, P., & Aasbrenn, K. (2014). Førstelinjas hemmeligheter. *Stat og styring*, 2, ss. 41-43.
- Riksrevisjonen. (2011-2012). *Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Riksrevisjonen. (2013-2014). *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av person med nedsatt arbeidsevne*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rua, M. (2012). Hva gjør fengselsleger? En institusjonell etnografi om isolasjon og helse. I *Bokserien* (ss. 19-46). Oslo: Institutt for kriminologi og rettssosiologi.
- Røhnebæk, M. (2012). Standardized Flexibility: The Choreography of ICT in Standardization of Service Work. *Culture Unbound*, 4, ss. 679-698.
- Røysum, A. (2009). Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 12 (3), ss. 192-206.
- Sending, O. J. (2002). Constitution, Choice and Change: Problems with the 'Logic of Appropriateness' and its Use in Constructivist Theory. *European Journal of International Relations*, 8 (4), ss. 443-470.
- Silverman, D. (2001). *Interpreting Qualitative Data. Method for Analyzing Talk, Text and Interaction*. London: Sage Publications.
- Silverman, D. (2010). *Doing Qualitative Research*. London: SAGE Publications.
- Smith, D. (2005). *Institutional Ethnography: A Sociology for People*. Lanham, Md: AltaMira.
- Storvik, A. E. (1996). *Skikk og bruk på legekontoret. En studie av legers selvpresentasjon og deres relasjoner til pasientene*. Oslo: Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo.

- Svele, A.-L. (2012). Arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan som verktøy for NAV og som vilkår for trygderettigheter. *Tidsskrift for Erstatningsrett* 1/2, ss. 71-98.
- Svensson, L. (2008). Profesjon og organisasjon. I A. Molander, & L. Terum, *Profesjonsstudier* (ss. 130-143). Oslo: Universitetsforlaget.
- Svensson, L. (2011). Professions, organizations, collegiality and accountability. I L. Svensson, & J. Evetts, *Sociology of Professions: Continental and Anglo-Saxon Traditions* (ss. 145-166). Borås: Bokförlaget Daidalos.
- Sæther, B. (2011). Deltakelse og forskerens rolle i utvikling av et bedriftsnettverk. I D. Album, M. Hansen, & K. Widerberg, *Metodene våre - eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning* (ss. 205-218). Oslo: Universitetsforlaget.
- Terum, L., & Grimen, H. (2009). Profesjonsutøvelse - kvalitet og legitimitet. I L. Terum, & H. Grimen, *Evidensbasert profesjonsutøvelse* (ss. 9-16). Oslo: Abstrakt forlag.
- Thagaard, T. (2010). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thelen, K. (2011). Beyond Comparative Statics. Historical Institutional Approaches to Stability and Change in the Political Economy of Labor. I J. L. Glenn Morgan, *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (ss. 41-61). Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, J. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Vindegg, J. (2009). Evidensbasert sosialt arbeid. I L. Terum, & H. Grimen, *Evidensbasert profesjonsutøvelse* (ss. 63-86). Oslo: Abstrakt forlag.
- Vågang-utvalget. (2015). *Et NAV med muligheter*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Weber, M. (1971). Utdrag fra Makt og byråkrati. I D. Ø. (Red.), *Makt og Byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (ss. 97-136). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Østerbø, L. (2013). *Sentral utforming og lokal tilpasning og ideen om arbeidsevnevurdering i NAV - arbeidsevnevurdering som idé og praksis (masteroppgave)*. Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Universitetet i Tromsø.

Alle kilder brukt i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord i denne oppgaven er: 38969



# Vedlegg

## 1. Prosjektvurdering NSD, s. 123-124

Tilbakemeldingen fra NSD etter at jeg meldte inn prosjektet. Jeg fikk beskjed om at prosjektet ikke var meldepliktig.

## 2. Utdrag fra feltnotat fra teammøte i ungdomsteamet, s. 125-126

Et utdrag fra et feltnotat. Ca en tredjedel av notatene fra et av teammøtene med ungdomsteamet. Viser hvordan notatene er strukturert, samt eksempel på hva de inneholder.



## 1. Prosjektvurdering NSD – kommentar

---

Prosjektnr: 39072

Meldingen gjelder et masterprosjekt der studenten vil følge arbeidsprosessen med arbeidsevnevurderinger i NAV. Data innhentes ved observasjon (notater) og intervjuer (lydopptak/transkripsjoner) med ansatte og ledere ved et NAV-kontor. Studenten vil også foreta dokumentanalyse av skjemaer brukt i arbeidsevnevurderingen, og i kommunikasjonen mellom saksbehandler/veileder og bruker. Datasystemene vil også bli sett på.

På bakgrunn av den informasjon vi har fått om prosjektet, kan personvernombudet ikke se at det skal behandles personopplysninger med elektroniske hjelpemidler, eller opprettes manuelt personregister som inneholder sensitive personopplysninger. Prosjektet vil dermed ikke omfattes av meldeplikten etter personopplysningsloven.

Det ligger til grunn for vår vurdering at alle opplysninger som behandles elektronisk i forbindelse med prosjektet er anonyme.

Med anonyme opplysninger forstås opplysninger som ikke på noe vis kan identifisere enkeltpersoner i et datamateriale, verken:

- direkte via personentydige kjennetegn (som navn, personnummer, epostadresse el.)
- indirekte via kombinasjon av bakgrunnsvariabler (som bosted/institusjon, kjønn, alder osv.)
- via kode og koblingsnøkkel som viser til personopplysninger (f.eks. en navneliste) - eller via gjenkjennelige ansikter e.l. på bilde eller videoopptak.

Personvernombudet legger videre til grunn at navn/samtykkeerklæringer ikke knyttes til sensitive opplysninger.

Vi minner om at veileder/student må avklare om det er nødvendig å søke dispensasjon fra taushetsplikt (fra Arbeids- og velferdsdirektoratet) for at studenten skal få tilgang på personidentifiserbar informasjon om brukere. Hvis det er aktuelt for studenten å være med saksbehandler på møte med brukere, innhentes samtykke fra bruker til dette. Det vises til telefonsamtale 30.06.14.

Vi minner også om at selv om datamaterialet i seg selv ikke inneholder personopplysninger, må det - ved oppbevaring og publisering av opplysninger - tas hensyn til at ledere og ansatte

ved det aktuelle NAV-kontoret vet hvor datainnsamlingen er gjennomført. Datamaterialet må behandles forsvarlig, slik at det ikke kommer på avveie under datainnsamlingen. Dersom informatene vil kunne gjenkjennes indirekte i publikasjon av de andre ved kontoret, må det innhentes samtykke til dette fra den enkelte.



## 2. Utdrag fra feltnotat fra teammøte i ungdomsteamet

Møte med ungdomsteamet kl 9-1020. 7 stk tilstede. De ulike veilederne jobber med forskjellige ytelser i NAV og teamet er satt sammen slik at disse alle jobber med brukergruppen ungdom, men da med ulike ytelser. To jobber med AAP, en med oppfølging av arbeidssøkere, to fra sosiale tjenester, en booppfølger og en fra KVP. Veilederen som jobber med KVP var der for å "rådgive" i eventuelle overføringssaker. Teamleder noterte i et referat på skjerm mens de gikk gjennom ting.

Veilederne snakket først om noen hadde noen saker som var aktuelle kandidater for KVP. Det var tre veiledere som hadde det. Den enkelte veileder beskrev da saken; hvilken bruker var det og hvordan var brukerens historie og situasjon. Det ble trukket frem helse, sosial bakgrunn, evt. rus, familieforhold, boforhold, økonomi. Historikken i NAV-systemet med tanke på lengde på forholdet til NAV, tiltakshistorikk, hvordan veileder vurderte brukers fremtoning i samtaler og om bruker møtte opp og leverte dokumentasjon når det ble etterspurt var ting som ble vektlagt. Videre gikk de gjennom hvorfor denne brukeren var tenkt som en aktuell kandidat for KVP. Veileder KVP ga så en tilbakemelding på hva hun tenkte og hva hun tenkte var innsatsbehov og aktuelle tiltak/oppfølging.

Det ble en inngående diskusjon knyttet til innsatsbehov, tiltak og oppfølging rundt brukere. Ulike forståelser av hva som skal til for å få de ulike innsatsbehovene, samt en mer kritisk omtale av forholdet mellom innsatsbehov og videre oppfølging av bruker ble trukket frem.

Det ble en diskusjon rundt en bruker som hadde fått avslag AAP fordi noen mente bruker ikke hadde nedsatt arbeidsevne grunnet helse, og bruker hadde da blitt satt til situasjonsbestemt innsats. Dette ble tatt opp og ledd av, og det ble sagt at dette var åpenbart en bruker som skulle hatt spesielt tilpasset innsats.

Dersom noen av de andre veilederne hadde forslag kom de også med dette. Det ble spesielt nevnt mulighet for AAP, innsatsbehov og setting av dette, AEVer og kartlegging, og mulige tiltak (for eksempel ungdomstiltaket).

Denne gjennomgangen tok ca halve møtetiden (3 kvarter).

*Min opplevelse og tanker fra møtet:*

Mye av det som ble sagt kunne vært innholdet i en AEV. Jeg tenkte at "her gjør de AEVer i muntlig form..." De beskrev grundig brukernes ressurser og hindringer og vurderte disse opp mot muligheten for arbeid, og hvilken innsats de evt. Trengte fra NAV sin side. Det var mye fokus på god kartlegging, og de ble nevnt ofte at de kanskje burde gjøre en AEV for å undersøke. Dette gjaldt spesielt brukere som nylig hadde blitt tatt over fra et annet kontor e.l. Innsatsbehov og tiltak var et gjennomgående tema. Det at ulike innsatsbehov er inngangsvilkår for ytelse, tiltak o.l. og i tillegg sier noe om brukers behov for hjelp/avstand til arbeidslivet virker vanskelig forenlig.